



PROGRAMA DE
DOCTORADO EN
CIENCIAS JURIDICAS
Y POLITICAS



TESIS DE DOCTORADO

"Modelo de gestión para el control fiscal: Paradigmas de eficacia ante la corrupción en el Estado colombiano".

AUTORA:


Mónica Ivón Escalante Rueda

TUTOR: Visto bueno:



Dr. MANUEL JOSÉ TEROL BECERA

**UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE
ESCUELA DE DOCTORADO**

**Sevilla, España
2017**



**DOCTORADO EN DERECHO Y
CIENCIAS POLITICAS**



"Modelo de gestión para el control fiscal: Paradigmas de eficacia ante la corrupción en el Estado colombiano".

**UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE
ESCUELA DE DOCTORADO**

PROGRAMA DE DOCTORADO CIENCIAS JURÍDICAS Y POLITICAS

TESIS DE DOCTORADO

Mónica Ivón Escalante Rueda

**Sevilla, España
2017**

INTRODUCCION	1
CAPÍTULO I:	
EL CONTROL FISCAL COLOMBIANO: ¿EL RESURGIMIENTO O EL FIN?	4
El modelo de control fiscal colombiano.	4
Historia.	4
Control fiscal: Naturaleza.	5
Control fiscal externo: Papel de la Contraloría General de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría General.	8
a. Contralorías territoriales	9
b. Contraloría General de la República	15
Articulación control fiscal Contraloría General y Contralorías Territoriales.	
1. El territorio	19
2. Origen del presupuesto	21
c. Auditoría General de la República	22
Control fiscal interno: ¿La auditoría y la independencia, conceptos independientes?	27
Efectividad del sistema de control interno	34
Actuaciones de fiscalización	34
Auditorías	38
Funciones de advertencia	39
Actuaciones especiales	42
Controles excepcionales	43
Grupo de Reacción Inmediata	43
El proceso de responsabilidad fiscal	43
CAPITULO II	
CONTROL FISCAL CIUDADANO: CAMINOS POR CONSTRUIR	45
Ciudadanía en la era digital	67
La falacia de la democracia: participación y derechos	70
CAPITULO III	
EL CONTROL PARTICIPATIVO CONTRA LA CORRUPCIÓN	78

Dispositivo corruptor de dominación	84
El gran foco: trámites y contratación pública	87
CAPITULO IV	
DESAFÍOS Y REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL	95
Control Fiscal: Trazando nuevas rutas	98
¿Centralización o descentralización?	98
Beneficios de un solo ente de control fiscal	99
Elección y pactos peligrosos: Se compromete de independencia	106
Falta de especialización de los auditores	110
El proceso de responsabilidad fiscal	114
Control y juzgamiento: ¿Negocios independientes?	122
RECOMENDACIONES	134
NORMOGRAMA FISCAL	142
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFIA	148

Dedicado a lo más grande: Vladimir, Baruj, Jared. Gracias por el apoyo y el coaching. A todos los que intervinieron en este cargo camino, al Doctor Manuel José Terol Becerra y a la gran familia de la CGR y del Sector Social.

INTRODUCCIÒN

El control fiscal es aquel que se realiza sobre la gestión fiscal de quienes tienen a su cargo el manejo de los recursos públicos, teniendo como fin evitar un manejo inadecuado de los mismos y una gestión fiscal antieconómica. Dicho control corresponde a la Contraloría General de la República en el nivel nacional y a las contralorías territoriales en los Departamento y Municipios como nivel descentralizado de la administración pública.

Al indagar literatura e investigaciones acerca del control externo de la acción de la Administración Pública, la misma puede considerarse como escasa frente a otras materias.

“La materia del control y de los órganos de control público externo de la actividad administrativa ha llamado la atención de juristas y economistas, pero ha pasado prácticamente inadvertida hasta la actualidad para los politólogos, los propios políticos y los “agentes de opinión”¹

Situación que se presenta en parte, debido a que *“en el hecho de que las instituciones que hoy denominamos Órganos de Control Externo siempre han ocupado un papel constitucional y político híbrido y confuso, a caballo entre los poderes ejecutivos, las haciendas, los parlamentarios y los jueces strictu sensu.”²*

Los órganos de control exterior (o de fiscalización) parece constituir, por el contrario, algo así como un fósil institucional viviente que hubiera debido sufrir profundas transformaciones evolutivas y que, sin embargo, ahí está en su actual configuración, resistiéndose a los efectos de una lógica democrática”³

Probablemente ese estancamiento del control fiscal, no se trata de una simple coincidencia, sino que es el resultado de un ambiente estratégica y convenientemente creado por aquellos que logran beneficiarse de instituciones incapaces de dar respuesta oportuna a problemas tan anclados en la sociedad moderna como la corrupción.

¹ Tomas Ramón Fernández 1982 (25 y s.s.) citado en La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Rafael Bañón I Martínez. Ediciones Díaz de Santos. P. 120

² Ídem

³ Ídem

En el papel, Colombia posee un robusto sistema normativo que, a través de diferentes controles, sistemas, instituciones, informes, etc., “garantizan” una administración pública eficiente, transparente y libre de corrupción⁴.

El Constituyente Colombiano de 1991, elevó a rango constitucional el Control fiscal, creando la Contraloría General de la República y los Contralorías Departamentales y Municipales, como organismos autónomos e independientes encargados de controlar el adecuado manejo de los recursos públicos por parte de los gestores fiscales, como aquellos que administran recursos públicos, bien sea como empleados públicos o como particulares.

Pese a los precarios resultados de los entes de control territoriales y a los intentos de eliminarlos del ámbito jurídico colombiano, dichas entidades continúan en funcionamiento, contribuyendo a engrosar los problemas de corrupción y al manejo antieconómico de los recursos públicos, con presupuestos que no compensan ni la gestión realizada y la recuperación de dineros públicos.

En el presente trabajo de investigación, se analiza la situación del control fiscal colombiano, entre el año 2010 a 2016, tomando como eje las labores de control fiscal micro en cabeza de la Contraloría General de la República y su articulación con el ejercicio de funciones de control fiscal en los organismos de control descentralizados que funcionan en el territorio colombiano.

Se toman diferentes fuentes, principalmente la información suministrada y producida por la Contraloría General de la República e informes de entidades públicas y acontecimientos de la vida nacional. Se toman así mismo, las cifras oficiales de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados y del recaudo logrado con los mismos.

La metodología empleada en el presente trabajo de investigación, es fundamentalmente descriptiva, centrándose en la Contraloría General de la República, como ente de control fiscal colombiano, visto desde las dinámicas sociales y culturales del país y realizando observaciones y propuestas desde estas mismas dinámicas, considerando que las respuestas a los problemas de corrupción y la eficacia de la CGR respecto de la erradicación de la misma, deben surgir al interior del país y no simplemente tomarse modelos externos que no necesariamente se ajustan a lo requerido. Así mismo, se toman elementos de la teoría crítica de los derechos humanos y se busca identificar el papel protagónico del ciudadano en las dinámicas estatales y específicamente del control.

⁴ En el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2015 y 2017 de Transparency International Colombia, obtiene un puntaje de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), exactamente la misma calificación del año anterior, ocupando el puesto 83 entre los 168 países evaluados. Según el mismo organismo, Colombia debe mejorar en los **niveles de libertad de prensa, el acceso a información sobre presupuestos del gobierno**, contar con gerentes públicos con altos niveles de integridad, un órgano de control técnico e independiente y un poder judicial que no distinga entre ricos y pobres, para mejorar la percepción de corrupción que posee.

En **el primer capítulo, en forma principalmente descriptiva**, se abordará la naturaleza del control fiscal externo, ejercido por la Contraloría General de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría General, incluyendo funciones, competencias y actuaciones de fiscalización; así como también el control fiscal interno.

En **segundo capítulo**, se centra en abordar al ciudadano como elemento clave en el ejercicio del control fiscal, identificando el contexto histórico y cultural que rodea a la población colombiana, incluyendo fenómenos como el narcotráfico y la violencia, que han generado un cierto adormecimiento en la población que sólo puede ser modificado por una voluntad consiente de generar cambios, nuevas dinámicas y la cimentación de una buena gobernanza que permita construir país y materializar la democracia. Para ello se analizan las herramientas con las que cuenta el ciudadano para ejercer control fiscal, incluyendo las nuevas tecnologías de la era moderna.

Adentrándonos en la participación ciudadana eficaz y en la teoría crítica de los derechos humanos y consecución de los mismos, el capítulo tercero, desarrolla el tema de la corrupción, en cuanto a su entendimiento y sus manifestaciones en las dinámicas colombianas y como puede tratarse de un dispositivo corruptor de dominación y el papel del ciudadano en la lucha contra dicho flagelo.

Finalmente, el capítulo cuarto se ocupa de los desafíos y reingeniería requerida por el control fiscal, identificando las principales falencias que se presentan al ejercer las funciones de control fiscal al interior de la contraloría General de la República y en su relación con las Contralorías territoriales, analizando la pertinencia de contar con un único órgano que ejerza el control fiscal, la forma de elección de los contralores, las falencias del proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal entre otros.

De esta forma, si bien el presente trabajo de investigación no pretende resolver el problema del control fiscal colombiano, si se orienta a evidenciar sus principales falencias, presentar posibles alternativas de solución y resaltar la importancia del papel protagónico del ciudadano para dar paso a transformaciones de lo público que permitan materializar los fines esenciales del Estado en pro del bienestar general de todos y cada uno de los colombianos.

Cabe resaltar que, con el fin de otorgar una herramienta de conocimiento y análisis, el lenguaje empleado en el presente trabajo es sencillo, libre de tecnicismos en cuanto ha sido posible, de tal forma que permita al ciudadano común acercarse a la función del control fiscal y entender y papel protagónico en el ejercicio del control fiscal.

Capítulo I:

EL CONTROL FISCAL COLOMBIANO: ¿El resurgimiento o el fin?

Después de 24 años de promulgada la Constitución Política de Colombia que elevó a rango constitucional la Contraloría General de la República y crearon las Contralorías Territoriales, y una vez estructurado el sistema de control fiscal colombiano a lo largo de los años, en el escenario jurídico, político y académico surgen interrogantes acerca de las mejores prácticas, las nuevas exigencias al sistema y los retos que debe asumir frente a las nuevas dinámicas políticas, sociales y económicas del país y a la transformación y permeabilidad de las instituciones estatales, en donde se presentan cada vez con mayor frecuencia fenómenos de corrupción que afectan tanto la institucionalidad y la legitimidad del Estado, como de sus finanzas en detrimento de la población colombiana, como centro de toda la actividad pública.

En el presente capítulo se identifica la forma en la que se encuentra estructurado el control fiscal colombiano, su evolución, sus elementos y la forma en la que éstos se interrelacionan.

El análisis e identificación del engranaje del control fiscal externo ejercido por la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, el control fiscal interno y el control ciudadano, permiten a su vez identificar las principales falencias del sistema, brindando pautas o alternativas que de ser implementadas, podrían desembocar en un sistema de control fiscal más sólido y eficiente que blindado del clientelismo y nepotismo, se robustezca para una mejor defensa de lo público, permitiendo que el Estado colombiano logre materializar uno de los fines esenciales del Estado más complejos que pudo trazar el constituyente de 1991: la prosperidad para todos los colombianos.

El modelo de control fiscal colombiano.

Historia.

Según el tratadista Diego Younes, el control fiscal tiene su origen en el descubrimiento de América y más precisamente, en el segundo viaje de Cristóbal Colón, quien venía con un funcionario de los Reyes Católicos de España llamado “Lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla” con la misión de controlar ingresos y egresos de la expedición”⁵

⁵ Gómez Latorre, Armando. Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República. Citado en Régimen del Control Fiscal. Diego Younes Moreno. Página. 55.

En el año 1511, se crea el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, con el fin de vigilar a los altos funcionarios de la corona recibir la rendición de cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de estos.

En 1604, se establecieron Tribunales de Cuentas orientados al control de los funcionarios ubicados en las regiones de explotación de metales y piedras preciosas y de esta forma proteger los intereses del Estado Español dentro de la respectiva jurisdicción colonial.

Control fiscal: Naturaleza.

En el marco de un Estado de derecho, como es el caso colombiano, resulta impensable imaginar una actividad legalmente regulada que no se encuentre sometida a un control específico⁶. El control específico conferido a la Contraloría General, tal como lo establece el artículo 119 del Estatuto Superior, recae sobre los resultados de la Administración y la vigilancia de la gestión fiscal.

El control de los resultados de la Administración y la vigilancia de la gestión fiscal se traducen en la verificación del manejo correcto del patrimonio estatal. El término latino *fiscus*, del cual proviene el actual vocablo fiscal, quiere significar erario o tesoro público, e indica que la vigilancia de la gestión fiscal involucra las actividades en las que se encuentran presentes los recursos de la Nación. De manera similar, el hecho de que el control fiscal en Colombia se confiera a una entidad que cuida de la res-pública, es decir, de la cosa pública, denota que el fin primordial del mismo es el de preservar la conservación y buen manejo de los bienes que pertenecen a todos.

Así entonces, el cometido central de la Contraloría es el de verificar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los servidores públicos y a las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos⁷, “*en el ejercicio de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas*” (Artículo 3º de la Ley 610 de 2000).⁸

En el caso colombiano, el desarrollo de los métodos de control fiscal ha corrido de la mano de una evidente evolución de la administración del Estado, al punto que la visión

⁶ Ver sentencia C-167 de 1995 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), en la que la Corte Constitucional señaló que “ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse (sic) el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad...”

⁷ Sentencia C-167/95, en estudio realizado frente al control fiscal de las cámaras de comercio. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz

⁸ Tomado de sentencia C- 716 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy cabra.

que arroja la Carta de 1991 acerca de la vigilancia fiscal denota una percepción de mayor madurez en contraste con la que se percibe en los sistemas anteriores.

Así, antes el año de 1923, en el país no existía un mecanismo lo suficientemente sólido como para garantizar el control efectivo del manejo de los dineros públicos. Es célebre ya la “*Ley contra los empleados de la Hacienda*”, dictada en 1819 por el vicepresidente de la Nueva Granada, que sancionaba con pena de muerte la malversación de fondos por parte de funcionarios de la Administración⁹. En el mismo año se estableció, mediante Decreto del 14 de septiembre, un tribunal encargado de solicitar cuentas relacionadas con el manejo de los recursos del erario, llamado Tribunal Superior de Cuentas, el cual fue reemplazado en 1821 por la Contaduría General de Hacienda, posteriormente denominada Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales¹⁰. Y aunque en 1847, a través de la Ley Orgánica de la Administración de Hacienda Nacional, se creara la Corte de Cuentas, que luego en 1912 fue adscrita al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que los mecanismos utilizados por el Estado colombiano para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal seguían siendo lentos¹¹ y difusos, debido principalmente a su naturaleza netamente jurisdiccional y a su ejecución por la vía contencioso-administrativa.

No fue sino hasta 1923 que el aparato estatal integró una institución autónoma encargada de ejercer la fiscalización del manejo de los recursos públicos nacionales, gracias a los oficios de la Misión norteamericana Kemmerer¹², convocada por el presidente Pedro Nel Ospina¹³ para formular recomendaciones en materia de racionalización del Estado y modernización de la hacienda pública.

Mediante la Ley 42 de 1923¹⁴ el Congreso ordenó la creación del Departamento de Contraloría como departamento administrativo independiente, justificando su inclusión en una de las recomendaciones de la propia Misión, según la cual, una institución de

⁹ Gómez Latorre, Armando. “Antecedentes Históricos de la Contraloría”, en *Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República*, (CGR) Bogotá, N° 150, 1983. Pg. 52, citado por Uriel Alberto Amaya Olaya en “Fundamentos constitucionales del Control Fiscal”, Ediciones Umbral, Bogotá, 1996. pg. 26.

¹⁰ Cfr. Uriel Alberto Amaya Olaya, ob. Cit. Pág. 27

¹¹ Así lo reconocería el informe presentado al gobierno nacional en 1922 por la Misión Kemmerer: “la labor de la Corte de Cuentas, en cuanto al examen de aquellas, es de poca utilidad, debido a que el examen se demora extraordinariamente. Una gran parte del mérito de un examen consiste en la propia revisión de los empleados del Gobierno a fin de que puedan corregirse inmediatamente las prácticas que no sean satisfactorias.”

¹² Edwin Walter Kemmerer (Scranton; 1875 - Princeton; 1945), economista estadounidense, conocido como “Money Doctor”. Profesor de economía en las universidades norteamericanas de Cornell y Princeton y desarrolló una intensa labor, fruto de sus profundos conocimientos de política monetaria, especialmente en lo referido al problema de la inflación, como asesor financiero y económico de distintos gobiernos de países de todo el mundo, especialmente latinoamericanos. Falleció en 1945 a la edad de 70 años. En Colombia, asesoró además en la creación del Banco de la República. Tomado “http://es.wikipedia.org/wiki/Edwin_Walter_Kemmerer.”

¹³ Presidente de Colombia entre 1922 y 1926, a nombre del Partido Conservador.

¹⁴ Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría.

dichas características permitiría establecer los medios de imponer la estricta observancia de las Leyes y Reglamentos Administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos, ejerciendo gran influencia para asegurar la recaudación de las rentas.

Por medio del Decreto 911 de 1932, la Contraloría es organizada como una oficina de contabilidad y control fiscal y se establece la obligatoriedad de rendir cuentas ante este organismo, sobre el manejo de los bienes y recursos del Estado.

Con la Ley 20 de 1975¹⁵, se da origen a los controles previo, perceptivo y posterior (control numérico legal). Se amplía la facultad de la Contraloría para fiscalizar a los particulares que manejan los bienes y recursos del Estado, y de refrendar los contratos de la deuda pública. Por otra parte, se crea la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, con la función de fenecer o no la cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

En 1991, con la promulgación de una nueva Constitución Política, el control fiscal, constitucionalmente, da un giro de 180°. Se elimina el control numérico legal y se da paso al posterior y selectivo (Art. 267 C.P.), fundamentado en la eficiencia, la economía, la eficacia y la valoración de los costos ambientales. Se concibe la Contraloría como una entidad técnica con autonomía presupuestal y administrativa.

Bajo el nuevo enfoque de la Constitución Política de 1991, el control fiscal constituye el instrumento necesario e idóneo en un Estado constitucional de Derecho para garantizar *"el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado."*¹⁶, a través de la inspección de *"la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición"*.¹⁷

El control externo, constituye *"una manifestación jurídicamente ordenada de la potestad de control inherente al ejercicio de la soberanía política que corresponde al poder legislativo"* ¹⁸

En el marco de un Estado Social de Derecho Colombiano, cobra especial importancia *"la existencia de entes autónomos que ejercen funciones de control fiscal como efectivamente lo son en Colombia la Contraloría General y la Auditoría General,*

¹⁵ Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Sentencia C- 132 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Puede consultarse entre otras las sentencias C-534 de 1993, C-167 de 1995, C-374 de 1995, C-1176 de 2004 y C-382 de 2008.

¹⁷ Frente al tema, puede consultarse la Sentencia C-499 de 1998, C-529 de 1993, C-586 de 1995, C-570 de 1997 y C-382 de 2008, entre otras.

¹⁸ Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, intervención previa a la Sentencia C-599 de 2011.

resultan ser elementos esenciales para una república que propenda por el equilibrio entre poderes.”¹⁹

En cuanto a la naturaleza de la función cabe señalar que la fiscalización, “aun tratándose de una actividad regulada por el derecho y que utiliza constantemente materiales jurídicos, pertenece con toda legitimidad a otra rama del quehacer humano: la Política, por lo que su estudio comprende, además de al Derecho, a la ciencia política.”²⁰

En lo tocante con las características específicas del control fiscal, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en sus diversas sentencias frente al tema, “*de conformidad con lo establecido por el artículo 267 Superior, la Sala encuentra que el control fiscal (i) constituye una función autónoma ejercida por la Contraloría General de la República, (ii) se ejerce en forma posterior y selectiva; (iii) sigue los procedimientos, sistemas y principios definidos por el Legislador; (iv) constituye un modelo integral de control que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, para cuya efectividad se utilizan mecanismos auxiliares como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades sujetas a la vigilancia; (v) se ejerce en los distintos niveles de administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios, (vi) cubre todos los sectores y etapas y actividades en los cuales se manejan bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquel, ni su régimen jurídico; y (vii) debe estar orientado por los principios de eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales.*”²¹

El nuevo control fiscal se fundamenta en tres elementos esenciales que se articulan para dar lugar a al control fiscal del país y que son los siguientes:

- Control fiscal externo: Este control fiscal, es desarrollado por los órganos estatales técnicos dotados de autonomía: la Contraloría General de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría General.
- Control fiscal interno de la administración; y
- La ciudadanía organizada en ejercicio del poder originario de la soberanía popular.

CONTROL FISCAL EXTERNO: Papel de la Contraloría General de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría General.

La elevación del control fiscal externo a la jerarquía de órgano autónomo del Estado con la responsabilidad de evaluar la calidad del control fiscal interno de la

¹⁹ Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, intervención previa a la Sentencia C-599 de 2011.

²⁰ Tomas ramón Fernández 1982 (25 y s.s.) citado en La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Rafael Bañón I Martínez. Ediciones Díaz de Santos. P. 120

²¹ Ver Sentencias C-374 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1176 de 2004, MP. Clara Inés Vargas Hernández y C-382 de 2008, MP. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

administración y de promover los mecanismos de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, convierte a las contralorías en entidades estratégicas dentro del andamiaje constitucional orientado a garantizar, mediante un control fiscal de calidad, el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado.

La estructura del sistema de control fiscal externo comprende dos niveles de control: el primero compuesto por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, municipales y distritales, cada una con igual autonomía para el ejercicio de la vigilancia fiscal sobre la administración de su respectivo nivel de gobierno (267, 272); y el segundo a cargo de la Auditoría General, con funciones de control fiscal sobre las contralorías del país (274).

A continuación, analizaremos cada uno de los elementos del control fiscal externo, a saber:

a. Contralorías territoriales

Antes de abordar el tema de las contralorías territoriales, es imperioso recordar que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales y que se entiende por tales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Conforme al artículo 287 de la Carta, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tienen derecho a:

- “1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.”²²

Sobre esta materia, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1258 de 2001 señaló que la autonomía de los entes territoriales se desenvuelve dentro de unos límites mínimos y máximos y que el límite mínimo de la autonomía territorial, que se encuentra garantizado por la Constitución “...*está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*” En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo “*tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario*”²³.

²² Constitución Política. Artículo 287.

²³ Sentencia C-1258 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño

En cuanto a las contralorías territoriales se refiere, el legislador primario las elevó a rango constitucional, otorgándoles la competencia en materia de vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios en las que exista dicha entidad.²⁴ El control fiscal de los municipios corresponde las Contralorías Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de Contralorías Municipales.

Respecto de su naturaleza, conviene señalar que “las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado, pues, sencillamente, constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida en todo hacer controlador, autonomía e independencia necesarias para el desarrollo de la función de control fiscal con un sentido selectivo, posterior e integral que finalmente debe dar cuenta del examen cuantitativo y cualitativo realizado sobre la eficiencia y eficacia de la ejecución del presupuesto del sector público tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales.”²⁵

El constituyente le otorgó a los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 de la Constitución Política.

Actualmente el país cuenta con 33 Contralorías Departamentales, 27 Municipales y 4 Distritales, encontrándose algunos Departamentos con la concurrencia de varias Contralorías Municipales, además de la Contraloría Departamental, que trabajan en forma independiente y desarticulada. Cabe señalar que el territorio colombiano se encuentra dividido en 1101 municipios.²⁶

Nótese que el Departamento de Cundinamarca, posee 6 Municipios en 2ª categoría²⁷ y uno en primera, sin embargo, sólo este último: Soacha posee Contraloría Municipal.

En el Departamento de Santander encontramos Municipios como GIRON y PIEDECUESTA, que pese a estar clasificados en 1º categoría, no poseen contralorías propias.

²⁴ Las Asambleas y a los Concejos Distritales y Municipales gozan de autonomía para organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

²⁵ Sentencia C-557 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ San Andrés, se encuentra creado como una Administración Departamental, no es municipio. No obstante, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 47 de 1993, es considerado como municipio para efectos de asignación de recursos.

²⁷ Los Municipios colombianos se encuentran clasificados en 6 categorías, siendo la uno la más alta y la 6 la más baja, conforme se explica más adelante.

Llama la atención que la mayoría de las capitales del país, no posee Contraloría Municipal²⁸, como reflejo de las precarias condiciones económicas que poseen algunas regiones del país, caracterizadas históricamente por la pobreza y la corrupción. Es el caso de capitales de Departamentos como Quibdó, Leticia, Guainía, San José del Guaviare y Mitú, en los que además, todos los Municipios, incluidos estas capitales, se ubican en 6ª Categoría y por lo tanto, en virtud del artículo 156 de la Ley 136 de 1994²⁹, no podrán crear sus propias contralorías.³⁰

En este sentido debe considerarse que Ley 136 de 1994, reformada por la Ley 617 de 2000³¹, estableció la obligatoriedad anual para los Alcaldes y Gobernadores de los Municipios, Distritos y Departamentos, de realizar el proceso de auto categorización, basados en la información reportada para tal fin por el DANE y la Contraloría General de la República. En caso de que los responsables no reporten al Ministerio del Interior el Decreto de categorización correspondiente antes del 31 de Octubre de cada año, dicha categorización debe ser realizada por el Contador General de la República.

Antes de la expedición de la Ley 617 de 2000, los municipios se categorizaban según los ingresos fiscales, incluyendo los recursos girados por la Nación. Sin embargo, a partir de dicha ley, se dispuso que la categorización de los municipios se realizará según los ingresos corrientes de libre destinación³², generándoles así, la obligación de producir mayores recursos y cumplir con los techos presupuestales fijados para los gastos de funcionamiento, para impedir descensos en sus categorías y así evitar la disminución de los recursos transferidos por parte de la Nación en los siguientes años.

De conformidad con las normas citadas, los municipios se clasifican en categorías uno a seis y categoría especial de acuerdo a su número de habitantes y a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD

La restricción en el gasto máximo de las contralorías Municipales³³ y departamentales,³⁴ establecido por la Ley 617 de 2000, tuvo como antecedente que, en

²⁸ De las 33 capitales del país, sólo 18 poseen Contraloría Municipal. Sumados a Santa Martha, Barranquilla y Bogotá, que poseen Contralorías Distritales.

²⁹ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

³⁰ De conformidad con el artículo 156 de la Ley 136 de 1994, sólo los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera, podrán crear y organizar sus propias contralorías, con arreglo a los parámetros señalados por la ley.

³¹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

³² Son los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado (son los ingresos que ya están destinados a un gasto específico). Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto. Capítulo II, Saneamiento Fiscal de las Entidades territoriales, Artículo 3, párrafo 1. Ley 617 de 2000.

el año 1996, el legislador prohibió a las Contralorías Departamentales, la celebración de contratos de prestación de servicios personales para el cumplimiento de funciones a cargo de los empleados que hagan parte de la planta de personal.

En el 2010, la Ley 1416,³⁵ invocando el desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, estableció que *“las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías”*, sin que ello afectara el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial, lo que implicaba que las sentencias judiciales en las que se condenara a los entes de control territorial, debían ser canceladas por la respectiva entidad territorial, en contravía a lo establecido de la autonomía de las entidades territoriales, de carga a las previsiones de los artículos 1º, 287, 303, 305, 314 y 315 de la Constitución Política.

Es así como la Corte Constitucional, en atención a una demanda por inconstitucionalidad, declaró inexecutable la disposición, argumentando que *“Es evidente que la ley interviene de manera directa en el autogobierno y autoadministración que la Constitución reconoce como uno de los atributos que configuran la autonomía territorial, en detrimento de su propia política presupuestal y la debida atención de los servicios, programas, proyectos y prioridades de cada ente territorial.”*³⁶

De esta forma, desde el punto de vista presupuestal, la mayoría de las contralorías del nivel territorial, poseen condiciones económicas difíciles que impactan de forma negativa en el adecuado ejercicio del control fiscal en lo local.

Con excepción de las Contralorías de Bogotá, Medellín, la mayoría de las contralorías territoriales poseen plantas de personal inferiores a 50 personas, e incluso en Vaupés,

³³ El artículo 10 de la Ley 617 de 2000, establece que los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites: (Límites a los gastos de las contralorías municipales. Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación) Especial 2.8% Primera 2. 5%, Segunda 2.8%

³⁴ De conformidad con el artículo 8º de la Ley 716 de 2000, a partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los Departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración. En las asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración. Las contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación: Categoría 1.2%, primera 2.0%, segunda 2.5%, tercera y cuarta 3.0%

³⁵ Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal.

³⁶ Sentencia C-643 de 2012, mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 3 de la Ley 1416 de 2010. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza

Amazonas, Vichada o Dosquebradas, estas entidades no cuentan con más de 10 empleados públicos para el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Los recursos de las contralorías territoriales son cada vez más limitados, imposibilitando un control fiscal efectivo, eficaz y oportuno en los entes sujetos de control, conforme a su competencia, generando el espacio propicio para la corrupción y el mal manejo de los fondos públicos.

El presupuesto manejado por las contralorías territoriales en el periodo 2010- 2013, corresponde a:

Cuadro No. 1
Presupuesto Contralorías Territoriales

	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013
DEPARTAMENTALES	110.388.659.561	117.032.093.995	122.707.485.727	131.668.587.414
MUNICIPALES	77.554.194.818	79.116.330.451	82.562.130.441	87.369.142.802
DISTRITALES	90.709.184.620	87.011.481.805	93.978.258.338	15.225.802.489
CGR	319.165.300.000	321.321.000.000	387.105.512.710	456.685.000.000
FBS		59.404.540.577	56.941.417.122	59.114.000.000
TOTALES	597.817.338.999	663.885.446.828	743.294.804.338	750.062.532.705

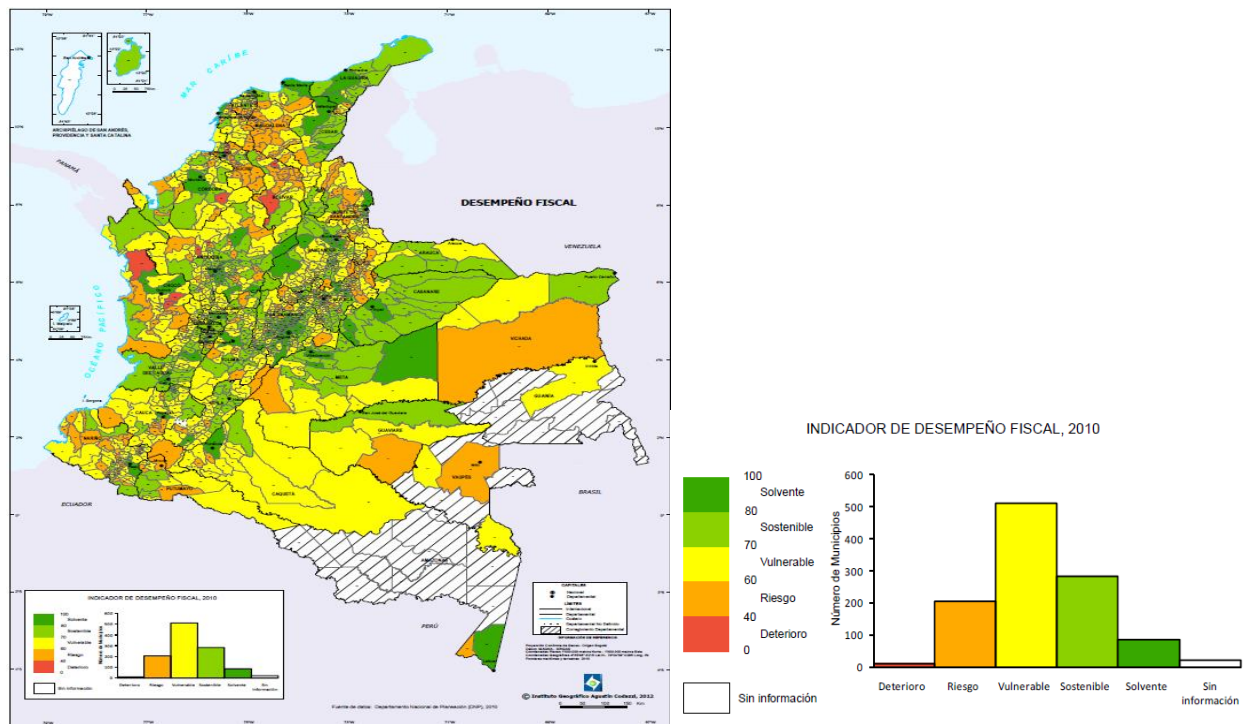
Fuente: Auditoría General de la República.

Presupuesto que resulta escaso para desplegar todo un trabajo técnico y cualificado para desempeñar adecuadamente el ejercicio de control fiscal oportuno y efectivo. Las dificultades presupuestales de las Contralorías territoriales, se suman a la vez que se derivan de las limitaciones presupuestales que poseen los entes territoriales, que también poseen dificultades para generar sus propios recursos, dependiendo en gran medida de las transferencias nacionales, pese a su autonomía y al sistema de descentralización implantado desde la Constitución Política.

En el mapa que se presenta a continuación se observa el Índice de Desempeño Fiscal de los Municipios, resultante de tener en cuenta como indicadores: 1) Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento; 2) Magnitud de la deuda; 3) Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias; 4) Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios; 5) Porcentaje del gasto total destinado a inversión y 6) Capacidad de ahorro. Evalúa la capacidad financiera de las entidades territoriales para la ejecución del Plan de Desarrollo, respetando los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617 de 2000, ubicando en mejor rango aquellos entes territoriales que manejan un adecuado nivel de recursos propios como contrapartida a los recursos del SGP, altos niveles de inversión, adecuada capacidad de respaldo de deuda y generación de ahorro corriente.³⁷

³⁷ La metodología utilizada comprende el cálculo de seis indicadores de gestión financiera que se agregan mediante la técnica de componentes principales y se establece mediante un escalafón ranking- de desempeño a partir de este índice agregado. Este indicador sintético, mide globalmente el resultado fiscal de cada vigencia y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde 0 reflejan bajo desempeño fiscal, y valores cercanos a 100 reflejan que la entidad territorial logró un adecuado manejo de sus finanzas.

Mapa No. 1 Desempeño fiscal de los Municipios Colombianos.



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Por un lado, se observa que el comportamiento fiscal de los Municipios colombianos no es el mejor, encontrándose la mayoría en un rango vulnerable para su sostenimiento financiero, y del otro, las contralorías territoriales también poseen dificultades financieras e incluso deficiencias internas que las han llevado al NO FENECIMIENTO³⁸ de la cuenta por parte de la Auditoría General de la República, como puede apreciarse:

³⁸ La CUENTA es el informe soportado legal, técnica, financiera y contablemente de las operaciones realizadas por los responsables del erario, sobre un período determinado. Si la Contraloría General de la República, encuentra que los resultados obtenidos en el proceso de revisión sobre la Gestión Fiscal efectuada por el responsable, lo conduce a expresar una opinión razonable y conceptos satisfactorios, el pronunciamiento tendrá la connotación de fenecimiento. Por el contrario, si como resultado de la auditoría, la opinión sobre la razonabilidad del sistema de registro y reportabilidad de la Información Financiera y/o los conceptos de la administración, manejo y rendimiento de los fondos, bienes y/o recursos públicos asignados y cumplimiento de metas e impactos de sus resultados, no son satisfactorios se entenderá por no fenecida. En la actualidad la rendición de la cuenta se encuentra regulada por la Resolución Orgánica 7350 de 2013 expedida por la CGR y se realiza a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes (SIRECI).

Cuadro No. 2
Pronunciamiento sobre la cuenta de las Contralorías territoriales por parte de la AGR:

PRONUNCIAMIENTO	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
FENECIDA	50	56	57	42	47	252
NO FENECIDA	13	7	7	22	16	65
TOTAL	63	63	64	64	63	317

Fuente: Auditoría General de la República.

La experticia técnica que se presume de las entidades que tienen a su cargo la vigilancia del manejo presupuestal por parte de las entidades públicas y particulares que manejan recursos públicos, lleva a la conclusión de que las Contralorías en todos sus órdenes poseen un impecable manejo contable, presupuestal y financiero, sin embargo, como se aprecia, no se presenta tal situación, por una diversidad de factores que serán desarrollados más adelante y que incluso puede tenerlas en una cercana eliminación del ámbito jurídico y constitucional colombiano.

b. Contraloría General de la República

En lo tocante con la Contraloría General de la República, este órgano de Control, es el máximo ejecutor del ejercicio del control fiscal en el territorio colombiano, establecido en el artículo 267 de la Constitución Política.

Así, la Contraloría General de la República es el órgano de control del Estado, con carácter técnico, autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos en los términos y en las condiciones establecidas en la Constitución y en las leyes.

La misión de la CGR es *“cumplir cabal y eficazmente las funciones asignadas por la Constitución y la ley en representación de la comunidad, contribuir a la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común y mantener un irrevocable compromiso de excelencia para tales propósitos, inspirada en principios morales y éticos.”*³⁹

Son sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República:

1. Los órganos que integran las Ramas Legislativa y Judicial del Poder Público;
2. Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas;

³⁹ Decreto 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

3. Los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas;
4. La Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas;
5. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible;
6. Las universidades estatales autónomas que administren bienes recursos nacionales o que tengan origen en la nación;
7. El Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga;
8. Los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía;
9. Las entidades u organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998;
10. Las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;
11. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación;
12. Los particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación.

Vale la pena detenerse en este punto en la nueva dimensión del control fiscal en la Constitución de 1991, en el que la función pública del control fiscal se enmarca dentro de la filosofía del Estado Social de Derecho, y se rige bajo los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales. En este sentido, la Corte Constitucional ha considerado que el control fiscal “...comprende la *“gestión fiscal de la administración”* que no solo se limita a la rama ejecutiva del poder público, sino que se hace extensivo a todos los órganos del Estado y a los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación.”⁴⁰

La estructura organizacional y funcional de la Contraloría General de la República establecida por el Decreto 267 de 2000⁴¹ fue modificada a través de la Ley 1474 de 2011⁴², que en su artículo 128 crea cuatro unidades y cien cargos, así: Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de prevención, Investigaciones e Incautación de Bienes, Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático.

⁴⁰ Sentencia C-167 de 1995 M.P. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. También puede consultarse la Sentencia C-1176 de 2004, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

⁴¹ Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

⁴² Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Así mismo mediante la Ley 1530 de 2012⁴³, se facultó temporalmente al Presidente de la República para crear cargos para el control y vigilancia de los recursos de Regalías. Dicha planta fue creada mediante el Decreto 1539 de 2012, con un total de 462, con una temporalidad hasta el 31 de diciembre de diciembre de 2014 y que cada año se prorroga.

En el nivel central, la CGR ejerce sus funciones a través de 10 contralorías delegadas (siete sectoriales y tres generales), siete oficinas de apoyo y dos gerencias nacionales, cuatro (4) unidades especiales, dos gerencias nacionales y una planta temporal para el Sistema de Regalías.

Como organismos de coordinación y asesoría, la CGR cuenta con el Comité Directivo, Comité de Control Interno, Consejo Superior de Carrera Administrativa, Comisión de Personal, y Junta de Adquisiciones y Licitaciones.

El nivel desconcentrado, se encuentra conformado 32 gerencias departamentales colegiadas (una en cada capital de departamento), y una Gerencia Distrital Colegiada. Cada Gerencia es direccionada por una Colegiatura, conformada por el Gerente y dos o más contralores provinciales, quienes dependen directamente del Contralor General.

Las Siete contralorías delegadas se encargan de realizar estudios sectoriales y control de vigilancia fiscal, en el respectivo tema asignado:

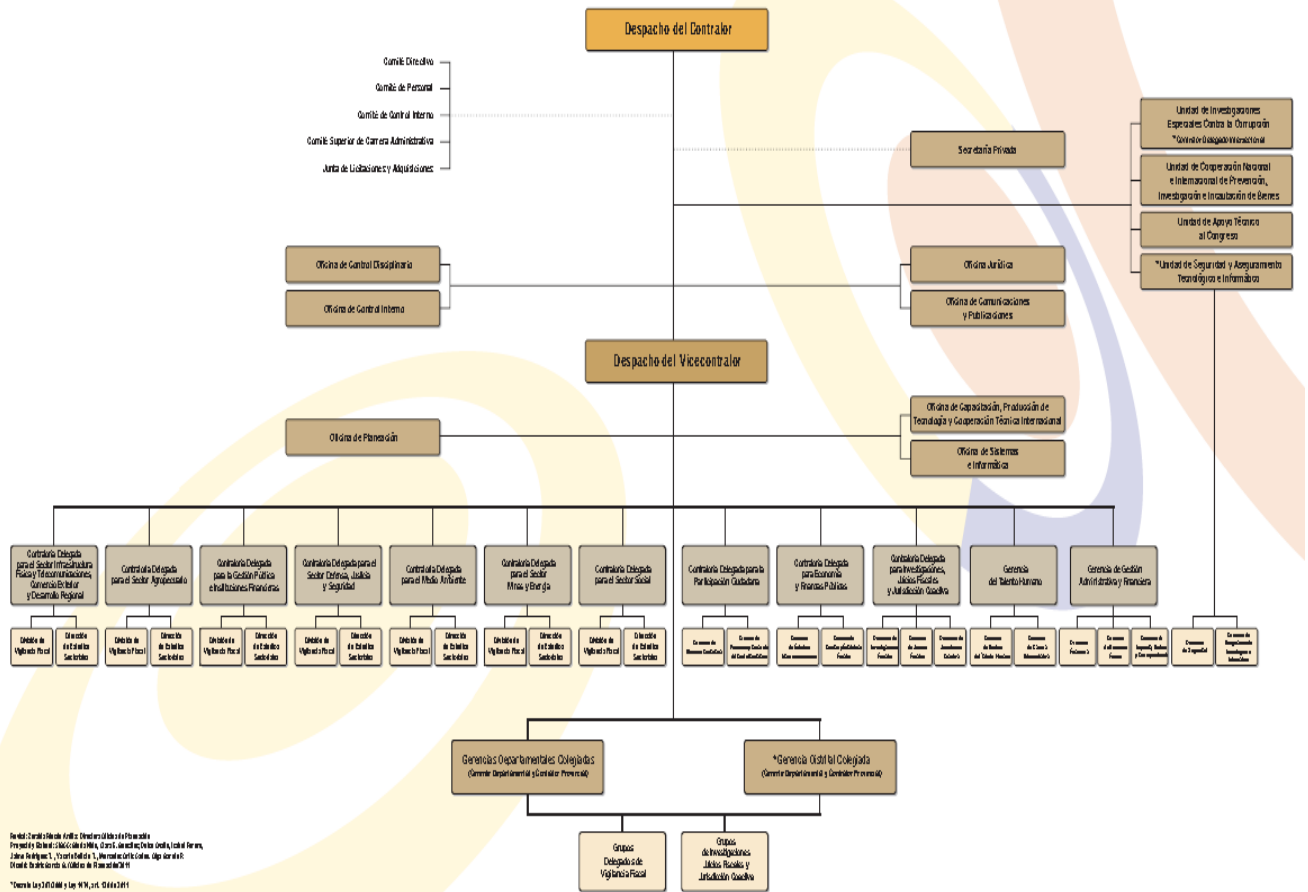
- Contraloría Delgada para el Sector Agropecuario.
- Contraloría Delegada para el Sector Social.
- Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad.
- Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente.
- Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía.
- Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.
- Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Las delegadas sectoriales están conformadas por dos direcciones: una de vigilancia fiscal y otra de estudios sectoriales.

Además, dentro de la estructura de la CGR, se cuenta con la Delegada para Economía y Finanzas Publicas y Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. En la actualidad de CGR, posee la siguiente estructura orgánica:

⁴³ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Gráfico No. 1
Organigrama Contraloría General de la República.



Fuente: Contraloría General de la República.

Conforme al sistema de Gestión de la calidad implementado en la CGR, su misión, es desarrollada a través de los siguientes macroprocesos y procesos:

Cuadro. No.3
Mapa de Macroprocesos CGR

ESTRATÉGICO	DIRECCIONAMIENTO ESTRATEGICO -DET-	
	COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN-CYD	
MISIONAL	MACROPROCESO : ENLACE CON CLIENTES Y PARTES INTERESADAS- ECP 	CONTROL FISCAL MACRO-CMA
		CONTROL FISCAL MICRO- CMI
		RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA -RFJ-
APOYO	GESTION DEL TALENTO HUMANO -GTH-	
	GESTIÓN DE RECURSOS DE LA ENTIDAD-GRE	
EVALUACIÓN	MACROPROCESO: ADMINISTRACION DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS -APP-	

Fuente: Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad CGR.

Para una mejor comprensión del sistema de control fiscal, es preciso detenerse en la forma en la que el legislador ha establecido la articulación entre el ejercicio del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República y los entes de control creados en el nivel territorial.

Articulación control fiscal Contraloría General y Contralorías Territoriales.

A fin de identificar la frontera en la competencia en el ejercicio del control fiscal propio de las Contralorías territoriales y el de la General, es preciso considerar dos elementos básicos: 1. El territorio y el 2. Origen del presupuesto.

1. El territorio:

La Constitución Política otorga la competencia de la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios a las Contralorías en lo local.⁴⁴ Atribuyendo dicha

⁴⁴ Artículo 272.

vigilancia en los municipios a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales, siendo potestativo de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

En este sentido el artículo 162 de la Ley 136 de 1994⁴⁵, consagra que *“la vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental.”*

Además de la Contraloría General de la República que, como se señaló anteriormente, posee un nivel desconcentrado con 33 Gerencias Departamentales Colegias, una en cada capital de Departamento, incluyendo Gerencia Bogotá, el país cuenta con 33 Contralorías Departamentales con jurisdicción en el respectivo Departamento, 27 Contralorías Municipales que vigilan fiscalmente las entidades públicas del Municipio y 4 Contralorías Distritales, que realizan lo pertinente en los Distritos especiales de Bogotá: Distrito Capital: Buenaventura: Distrito Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico; Santa Martha: Distrito Turístico, Cultural e Histórico y Barranquilla: Distrito Industrial y Portuario.

Como órganos independientes y descentralizados, no existe una sujeción de las Contralorías territoriales a los postulados, directrices y regulación que pueda expedir la CGR, por lo cual, cada ente de control puede establecer la forma y métodos de desarrollar el control fiscal en su jurisdicción. Situación que puede incluso, afectar a las entidades públicas que pueden encontrarse en un mismo periodo de tiempo haciendo auditoría a recursos propios, recursos de la Nación y recursos del Sistema General de Participación, por parte de la Contraloría territorial y la General de la República, por ejemplo.

En el año 2012, la Contraloría General expidió la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales, con la participación del Consejo Nacional de Contralores Territoriales y Contralores Territoriales, las 32 Gerencias Departamentales, 4 Distritales, 24 Contralorías Municipales, muchas de la cuales hicieron parte del equipo de trabajo. En referido documento contiene el desarrollo del proceso auditor y sus principales conceptos, sin señalar cual es el alcance, objetivo, o ámbito de aplicación, entendiéndose de esta forma que se está ante un documento no vinculante, con carácter más académico que otra cosa, en tanto que no se hace referencia tan siquiera a la voluntad de los intervinientes por acogerlo o tenerlo en cuenta con el fin de unificar el proceso auditor, dentro de su marco de autonomía.

Lo anterior, pese a que de conformidad con el parágrafo 1º, del artículo 165 de la Ley 136 de 1994, *“los sistemas de control fiscal de las contralorías municipales y de las departamentales que ejerzan su función en los municipios, estarán subordinados a las normas generales que dicte el Contralor General de la República en uso de la*

⁴⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

atribución contenida en el artículo 268 de la Constitución Política,” lo que hace pensar que al menos en materia del ejercicio auditor, como esencia del control fiscal, la Contraloría General debería fijar una regulación de obligatorio cumplimiento para las contralorías territoriales, a fin de acompasar el ejercicio de la vigilancia fiscal y obtener unos mejores resultados a nivel nacional en la lucha contra la corrupción y el manejo inadecuado de los fondos públicos.

La misma disposición consagra la posibilidad de que las contralorías municipales celebran convenios con la Contraloría General de la República y con la correspondiente contraloría departamental, a efecto de ejercer el control fiscal de las entidades o dependencias nacionales o departamentales que cumplan actividades dentro del municipio.

2. Origen del presupuesto:

Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal⁴⁶, que tal y como se deriva de la competencia territorial, poseen la facultad de vigilar la administración y manejo de los dineros que tiene origen en las propias entidades territoriales, mientras que los recursos que provienen del tesoro nacional, aunque se administren e inviertan en por las entidades territoriales, sigue estando bajo la órbita de la Contraloría General de la República.

No obstante, respecto de la vigilancia de los recursos de las entidades el artículo 267 de la Constitución atribuye a la Contraloría General de la República una competencia prevalente para ejercer el control fiscal incluso sobre cuentas de las entidades territoriales.

Es así como la Ley 42 de 1.993⁴⁷, en su artículo 26 dispone:

"La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, y municipales, en los siguientes casos:

- a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y*
- b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley".*

Disposición que se complementa con lo establecido en la Ley 610 de 2000⁴⁸ que consagra que: *"la Contraloría General de la República tiene competencia prevalente*

⁴⁶ Artículo 155 de la Ley 136 de 1994.

⁴⁷ Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

para adelantar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecido en el artículo 267 de la Constitución Política." (Art. 63)

Respecto de los recursos provenientes de ingresos de la Nación (fuentes exógenas) y la prevalencia del control fiscal por parte de la CGR, la Corte Constitucional precisó que el órgano de control fiscal del Estado, *"no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que se ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2, C.P.)"*.⁴⁹

Así las cosas, más que una articulación entre el trabajo desarrollado por la Contraloría General y las Contralorías Territoriales, existe una delimitación en sus competencias. La CGR entra a revisar dineros propios del nivel territorial, sólo cuando existe una solicitud expresa para dicho ejercicio, conforme lo establece el artículo 26 de la Ley 42 de 1.993.

En ejercicio del fortalecimiento del control fiscal, es urgente que se establezcan mecanismos que permitan integrar el trabajo realizado por la Contraloría General, las Departamentales y las territoriales, sin que ello implique una contraposición de competencias. En este sentido, es necesario tener en cuenta que existe un gran número de sistemas de información manejada por unas y otras entidades y la obligación de que el Estado trabaje en forma coordinada y articulada, conforme lo establece la Ley 489 de 1998 y los principios de coordinación, eficacia, celeridad y economía, establecidos en la Ley 1437 de 2011, por medio del cual se establece el Código Contencioso Administrativo.

Conforme lo señala la Contraloría General de la República en su Informe de Gestión, en el periodo 2010- 2013, se atendieron 63 controles excepcionales y concurrentes. En el año 2014 se realizaron 27 controles excepcionales y concurrentes.⁵⁰

C. Auditoría General de la República

Por disposición del artículo 274 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Territoriales es ejercida por la Auditoría General de la República, como organismo dotado de

⁴⁸ Por la cual se establece el trámite de responsabilidad fiscal.

⁴⁹ Sentencia C-541 de 2011 Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁵⁰ Informe de Gestión al Congreso de la República. Por un control oportuno y efectivo. Presentando por Sandra Morelli Rico. P. 126

autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor General.

Conforme a la Carta, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años⁵¹ por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

Frente al tema, la Corte Constitucional, ha señalado que: *“la propia Contraloría General de la República, que no puede llevar a cabo la vigilancia y control sobre la gestión fiscal de sus propios recursos, lo cual iría en contravía de los principios de equidad, transparencia e imparcialidad que deben regir tal ejercicio, de conformidad con los artículos 267 y 268 Superiores, razón por la cual la Constitución prevé que sea un auditor el que realice dicho control.”*⁵²

El precepto constitucional fue desarrollado por el legislador mediante el Decreto- Ley 272 de 2000⁵³, en el que establece como misión de la Auditoría General de la República *“coadyuvar a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, mediante la promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política, el fomento de la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción”*.

En cuanto a las actividades de coadyuvancia, la AGR señaló que en virtud de la misma *“la Auditoría puede recomendar, estimular e incentivar, bajo acuerdo interinstitucional, la transferencia, el empleo y la adopción de metodologías, herramientas, tecnologías, procedimientos, estudios y formatos, entre otros, que sirvan para el mejor cumplimiento de las funciones de las contralorías del país.”* Y adiciona además que *“dicha concurrencia habilita a la AGR a que en caso de desatención de los compromisos objeto de la coadyuvancia se puedan imponer las admoniciones y observaciones administrativas de ser necesario.”*⁵⁴

⁵¹ Colombia es el único Estado en el que se ha previsto un período tan corto para el ejercicio de las funciones de Auditor, encontrándose por ejemplo con el período de los Auditores de las Naciones Unidas quienes son elegidos por un término de seis (6) años, con el propósito de auditar las cuentas de los fondos económicos administrados por la Organización de las Naciones Unidas, el Auditor General de la Nación de Argentina con un período de ocho (8) años, con posibilidad de reelección; períodos de diez (10) años para el Auditor General en Australia y el de Canadá, ocho (8) años para el Auditor Superior de la Federación en los Estados Unidos Mexicanos, etc. Tomado de la intervención de la Auditoría General de la República en el análisis de constitucionalidad efectuado al proyecto de ley estatutaria, que modifica el numeral 9 del artículo 35 de la ley 270 de 1996, referido a la reelección del auditor general.

⁵² Sentencia C-599/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵³ Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República.

⁵⁴ Alcance de la función legal de coadyuvancia de la auditoría general de la república en relación con la contraloría general de la república y las contralorías territoriales. Marzo de 2011. Visto en <http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/2011200 teoria de COADYUVANCIA.pdf>

En el mismo documento se hace referencia a la Sentencia C-113 de 1999, en la que la corte constitucional señaló que las contralorías no pueden participar en la gestión de sus vigilados, premisa que, la misma Auditoría General, reconoce que le es plenamente aplicable respecto de las contralorías vigiladas y tratándose de casos concretos.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-967 de 2012, avaló la constitucionalidad de la función de advertencia ejercida por la Contraloría, al entenderlo como una forma de colaboración armónica entre los poderes públicos. Sin embargo, mediante Sentencia C-103 de 2015, que será analizada más adelante, la Corte Constitucional declaró inexecutable la misma figura por considerar que se estaba ante una coadministración contraria al control a cargo de la CGR.

De esta forma, es claro que, bajo el prisma de la Constitución de 1991, no tiene cabida la intervención del auditor en las decisiones del sujeto auditado, por lo cual, no podría la ACR “coadyuvar” a la Contraloría en el ejercicio de sus funciones constitucionales de control fiscal.

En estudio realizado por la Corte Constitucional en Sentencias C-1339 de 2000 y C-1176 de 2004, dicha corporación concluyó que su función de vigilancia no se limita a la Contraloría General de la República, en tanto que su ámbito de acción también comprende a las contralorías departamentales, y, de manera excepcional, ejerce vigilancia sobre las cuentas de las distritales y municipales.

De otro lado, la Auditoría General de la Nación hace parte de la estructura del Estado y por ende debe ser sujeto de vigilancia fiscal, vigilancia que es ejercida por la Contraloría General de la República, conforme se establece en la Resolución 7325 de 2013⁵⁵, en la cual se otorga dicha competencia a la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, en el subsector entes de Control y Administración.

El auditaje mutuo, puede ser considerado como un riesgo para ambos órganos, en la medida en que puede depender de odios o amores para inclinarse en uno u otro sentido, alejándose completamente de un control objetivo, como puede evidenciarse en las rencillas⁵⁶ presentadas entre la ex contralora Sandra Morelli Rico⁵⁷ y la

⁵⁵ Por la cual se asigna a las Unidades Ejecutoras de la Contraloría General de la República, la competencia del control y la vigilancia de la gestión fiscal, reglamenta y actualiza la sectorización y categorización de los entes objeto de vigilancia fiscal.

⁵⁶ Morelli denunció la existencia de una nómina paralela en la CGR, de más de 2.700 contratos, que costaba 53 mil millones de pesos, lo que llevó a una investigación de la Corte Suprema de Justicia, la compra de una camioneta suntuosa de casi 300 millones de pesos, entre otros hechos aparentemente irregulares y lejanos a la austeridad en el gasto público que debe regir para el sector público, lo que perjudicó la imagen del ex Contralor Julio Cesar Turbay Quintero, quien apoyó a la Auditora Marulanda para su elección y quien además hizo parte de los directivos de Turbay.

Auditora Laura Emilse Marulanda, que han generado un control fuerte en la labor de cada ente de control respecto del otro, que puede apartarse de una función objetiva e imparcial.

Sin embargo, en el 2004 la Corte Constitucional, en Sentencia C-1176 de 2004⁵⁸ declaró exequible el control recíproco entre la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, considerando que el control fiscal de la Auditoría, “bajo los mismos parámetros y condiciones que se aplican respecto de todos los sujetos de control fiscal”, se ajusta a los preceptos constitucionales, sin que ni la una ni la otra, pueda invadir o entrometerse en los criterios de control para vigilarse mutuamente, basándose en la autonomía e independencia que el constituyente le asignó a cada uno de los órganos y que no existe otro ente de control fiscal en el Estado Colombiano, por lo cual la Auditoría General tiene esta función excepcional de vigilancia a la CGR.

No obstante, han sido varios los cuestionamientos frente a la efectividad de la Auditoría General y la conveniencia de control mutuo entre la CGR y la Auditoría general, e incluso se han tramitado proyectos de Acto Legislativo para su supresión, tales como el No. 03 de 2003⁵⁹.

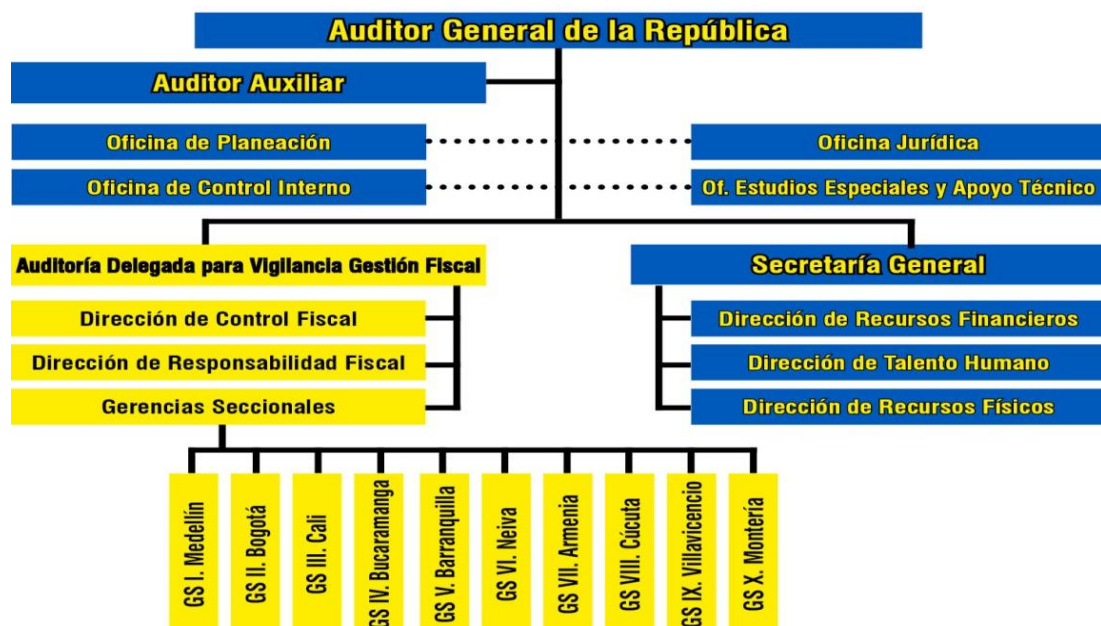
La Auditoría General de la República, posee jurisdicción en todo el territorio nacional y ejerce sus funciones desde la oficina del Auditor General en Bogotá y 10 Gerencias seccionales, en el territorio, contando con una estructura orgánica así:

⁵⁷ Ejerció el cargo desde el 10 de agosto de 2010 hasta el 29 de agosto de 2014.

⁵⁸ Pronunciamiento emitido en análisis del numeral 8° del artículo 4° del Decreto Ley 267 de 2000, "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones"

⁵⁹ Por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política.

Gráfico No. 2
Estructura orgánica Auditoría General de la República



Fuente: Auditoría General de la República.

Esta entidad tiene a su cargo la vigilancia fiscal, que implica un ejercicio de un amplio catálogo de funciones técnicas y de controles de legalidad, financieros, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas, de auditoría al balance y a los estados financieros, de evaluación de los sistemas de control interno, ejercidos sobre a Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales. Además de los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal que se deriven y el cobro coactivo que hubiere lugar.

La corte Constitucional ha señalado la importancia del control externo de la CGR, en el sentido que: “... la Contraloría, en cuanto administra, ejecuta, gasta y adquiere recursos públicos como cualquier otro organismo estatal, realiza una gestión fiscal que debe ceñirse a las normas constitucionales y orgánicas presupuestales respectivas. “El cumplimiento de los fines del Estado (C.P., artículo 2º) y la exigencia constitucional de manejar con diligencia y probidad los dineros públicos (C.P., artículo 209), implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la Contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. En efecto, el hecho de que, según las normas constitucionales, esta entidad sea el máximo órgano de control fiscal en la organización estatal colombiana no significa que la gestión fiscal que realiza con los recursos públicos que le asigne el presupuesto general de la nación, no sea susceptible de la misma vigilancia fiscal a que están sujetos todos los otros organismos y entidades del Estado”.⁶⁰

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-499 de 1998. También puede consultar la sentencia C-586 de 1995.

CONTROL FISCAL INTERNO: ¿La auditoría y la independencia, conceptos independientes?

Dentro del sistema de control fiscal colombiano, encontramos otro elemento de gran importancia para facilitar el trabajo a realizar por la Contraloría General de la República: el Control interno, elevado a rango constitucional en el artículo 209 de la Carta de 1991.

Dicho sistema de control, debe ser implementado en todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal, de tal forma que cubre a todas las entidades públicas⁶¹

La Ley 87 de 1993⁶², define el Control Interno como *“el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”*.

El Sistema de Control Interno debe estar orientado al logro de los siguientes objetivos:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

⁶¹ Artículo 5° Ley 87 de 1993.

⁶² Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

- h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Dentro de la misma regulación, se establecieron como características del Control Interno las siguientes:

- a. El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;
- b. Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;
- c. En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;
- d. La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;
- e. Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

La implementación del sistema de control interno al interior de las diferentes entidades de la administración pública, implicó además modificar las estructuras orgánicas de las entidades, creando la dependencia de control interno y el empleo de jefe de oficina.

En lo que a control fiscal se refiere, el artículo 18º de la Ley 42 de 1993, define la evaluación de control interno como *“el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.”*

Como desarrollo de una política pública en el Estado y tomando como base el artículo 1º de la Ley 87 de 1993, el gobierno colombiano, mediante Decreto 1599 de 2005, adoptó el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, **MECI 1000:2005**

El propósito del Modelo Estándar de Control Interno MECI es *“proporcionar una serie de pautas o directrices dirigidas a controlar la planeación, gestión, evaluación y seguimiento en las entidades de la administración pública, facilitando el desarrollo del Sistema de Control Interno. Estructura, que permite ser adaptada de acuerdo con la naturaleza de las mismas, organización, tamaño y particularidades, con el fin de*

*identificar claramente los roles y responsabilidades de quienes liderarán y participarán activamente en el proceso.”*⁶³

Este Modelo se formula con el propósito de que las entidades del Estado puedan mejorar su desempeño institucional mediante el fortalecimiento del Control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces.

Para ello, las entidades deberán realizar una evaluación sobre la existencia, nivel de desarrollo o de efectividad de cada uno de los elementos de Control definidos, a fin de establecer el diseño, desarrollo o grado de ajuste necesarios para su implementación y mejora.

La orientación de este Modelo promueve la adopción de un enfoque de operación basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en su rol de orientador de las políticas de control interno colombiano, señala que “La función de la Oficina de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces debe ser considerada como un proceso retroalimentador a través de la actividad independiente y objetiva de evaluación y asesoría que contribuya de manera efectiva al mejoramiento continuo de los procesos de Administración del riesgo, Control y Gestión de la entidad.”⁶⁴

Uno de los principios de toda disposición referida a la auditoría y al rol de auditor, es la independencia, incluido en las leyes españolas de auditoría pública que señalan que *“Durante su actuación profesional, tanto los órganos de control como los auditores mantendrán una actitud independiente y una posición de objetividad total, especialmente frente a la propia estructura administrativa”* Imparcialidad: Las opiniones, conclusiones y recomendaciones del auditor requieren la consideración objetiva de los hechos y su juicio imparcial. Apariencia de imparcialidad: El auditor no sólo debe ser imparcial, sino que debe evitar cualquier actitud o situación que permita a terceros dudar de su independencia. Ausencia de incompatibilidad: La independencia del auditor puede estar disminuida por incompatibilidades de orden personal, de orden externo y en sus relaciones con la estructura administrativa. En caso de producirse alguna de tales limitaciones, el auditor deberá rehusar la realización de la auditoría o explicar claramente su situación.”⁶⁵

⁶³ MANUAL TÉCNICO DEL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO COLOMBIANO MECI. Departamento Administrativo de la Función Pública. 2014 http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=2162

⁶⁴ Guía Rol de la Oficina de Control Interno. Departamento Administrativo de la Función Pública pág. 27

⁶⁵ Tomado de <http://www.acuentascanarias.org/documentos/normasaudpublico.pdf>. Visto el 20-06-2013

En NAGU, o “Normas de Auditoría Gubernamental” del Perú, se señala que *“El auditor debe adoptar una actitud de independencia de criterio respecto de la entidad examinada y se mantendrá libre de cualquier situación que pudiera señalarse como incompatible con su integridad y objetividad.”*⁶⁶

La auditoría interna se puede concebir como una parte del control interno. La realizan personas dependientes de la organización con un grado de independencia suficiente para realizar el trabajo objetivamente y una vez acabado su cometido han de informar a la Dirección de todos los resultados obtenidos. La característica principal de la auditoría interna es, por tanto, la dependencia de la organización y el destino de la información. Hay autores, como E. Heviá⁶⁷, que la equiparan más a aspectos operativos, definiéndola como “el órgano asesor de la dirección que busca la manera de dotar a la empresa de una mayor eficiencia mediante el constante y progresivo perfeccionamiento de políticas, sistemas, métodos y procedimientos de la empresa”.⁶⁸

“El auditor profesional no podrá actuar como tal en aquellos casos en los que existan circunstancias que pueda esperarse que influyan sobre su juicio objetivo y que, por consiguiente, reduzcan su independencia mental, o en aquellos casos en los que las circunstancias puedan establecer en la mente pública una duda razonable sobre su independencia y objetividad”,⁶⁹ de tal suerte que el auditor “está obligado a mantener una actitud de **independencia** intelectual en todos los asuntos relativos a su trabajo profesional.”⁷⁰

Ya sea en el desarrollo de la auditoría interna o externa, la independencia del auditor resulta ser uno de los pilares que permite un trabajo objetivo de la auditoría, pero al mismo tiempo un verdadero valor agregado para la entidad auditada, toda vez que el interés o incompatibilidad del auditor respecto de la entidad, desnaturaliza el proceso auditor, al punto que dentro de las diferentes regulaciones se incluye la incompatibilidad del ejercicio auditor a fin de que sea manifestada⁷¹ al momento de ser advertida y así garantizar los resultados del proceso auditor.

⁶⁶Tomado de [http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00400.htm/a%C3%B1o80325.htm/mes82848.htm/dia83142/sector83151/sumilla83152.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD_modifica7399](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00400.htm/a%C3%B1o80325.htm/mes82848.htm/dia83142/sector83151/sumilla83152.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_modifica7399). Visto el 20-06-2013

⁶⁷ HEVIÁ, E.: Manual de auditoría interna. Centrum, Barcelona, 1989, pág. 4.

⁶⁸ La auditoría: concepto, clases y evolución. Tomado de <http://www.mcgraw-hill.es/bcv/guide/capitulo/8448178971.pdf>. Visto el 25-06-2013

⁶⁹ MORENO VINADER, Jorge Daniel. De la dependencia a la independencia, medios para fortalecer la objetividad. Congreso Latinoamericano de Auditoría Interna. Paraguay. 2012.

⁷⁰ Téllez Trejo, Benjamín Rolando – 2008. Cengage Learning Editores, 2004 P. 161

⁷¹ De conformidad con las normas internacionales de auditoría interna Si la independencia u objetividad se viese comprometida de hecho o en apariencia, los detalles del impedimento deben darse a conocer a las partes

Bajo esta línea, dentro de las características del sistema de control interno colombiano, se estableció que *“La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo.”*⁷²

Al respecto, es de considerar que el jefe de control interno, llámese asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, fue creado por la Ley 87 de 1993⁷³, como un funcionario del libre nombramiento y remoción, cuya designación correspondía al representante legal o máximo directivo del organismo respectivo.

Conforme la misma disposición⁷⁴, las funciones de este empleo se orientan a planear, dirigir, organizar, verificar el cumplimiento del Sistema de Control Interno y servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados, velando por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización, recomendando los ajustes necesarios.

Frente a esta categoría de empleos, cabe señalar que los empleos de libre nombramiento y remoción, deben corresponder a una de las siguientes categorías: (i) cargos que tengan funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional, o (ii) empleos que requieran un grado de confianza mayor al que se predica de la función pública ordinaria, en razón de la trascendencia y grado de responsabilidad administrativa o política de las tareas encomendadas,⁷⁵ casos en los cuales la jurisprudencia ha aceptado que habida cuenta la naturaleza de la responsabilidad encomendada y los necesarios direccionamientos políticos y administrativos de las entidades, conviene que sean proveídos mediante instrumentos excepcionales, distintos al concurso público de méritos.

Al analizar los parámetros para esta clasificación, se encuentra que el empleo de jefe de control interno, no corresponde a funciones directivas, ni de manejo, ni de conducción u orientación política o institucional.

correspondientes. La naturaleza de esta comunicación dependerá del impedimento. , 1130. Impedimentos a la Independencia u Objetividad. NORMAS INTERNACIONALES PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA AUDITORÍA INTERNA. THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. www.theiia.org

⁷² Artículo 3º de la Ley 87 de 1993.

⁷³ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

⁷⁴ Artículo segundo de la Ley 78 de 1993 y Decreto Reglamentario 1826 de 1994.

⁷⁵ Sentencia C-553/10. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Cabe en este punto considerar que si bien, la clasificación del empleo de jefe de control interno fue objeto de estudio constitucional, a través de sentencias C-506 del 14 de julio de 1993 y Sentencia C-1192 de 2000, el tema fue abordado desde la clasificación del empleo, entre dos vertientes: empleo de libre nombramiento y remoción y empleo de carrera administrativa.

Desde esta perspectiva, el alto tribunal, encontró adecuada la clasificación y forma de nombramiento del empleo, considerando lógico que el legislador estableciera que el cargo de jefe de control interno *“fuese de libre nombramiento y remoción y que, además, dado el alto grado de confianza que se reconoce a esa labor en el ámbito de las directrices fijadas por el nivel superior de la entidad, la designación estuviese a cargo del propio representante legal o máximo directivo del respectivo organismo. Entre otras razones, porque, como es sabido, quienes presiden las entidades estatales son a su vez funcionarios de confianza de la suprema autoridad administrativa del nivel nacional o del nivel territorial, quienes, bajo tal condición, son en realidad los llamados a fijar, a nivel macro y dentro de los fines y objetivos constitucionales, las respectivas políticas de administración estatal e institucional que corresponde gestionar a las oficinas de control interno”*

A pesar de la identificación de las debilidades del sistema, por parte de la Corte, al manifestar que: *“bajo las actuales circunstancias, los niveles de eficacia de los órganos públicos en el cumplimiento de sus labores no alcanzan, en realidad, un nivel siquiera satisfactorio que permita suponer también la aplicación real de los aludidos principios que orientan la función administrativa”* y concluyendo que: *“tal inoperancia no es atribuible al método estatuido para designar al jefe de control interno sino, por el contrario, a la falta de modernización y profesionalización de los servicios de control y, al mismo tiempo, a la ausencia de criterios de seguridad que permitan monitorear el desempeño de los servidores estatales y de las instituciones propiamente dichas”*, señalando además que el quid del asunto radicaba en la implementación y tecnificación de los sistemas de control interno, para llegar a *“la cultura del mérito y de la excelencia en la función pública”*,⁷⁶ la Corporación declaró la constitucionalidad de la norma objeto de estudio y el ejecutivo continuó trabajando con un sistema que no lograba alcanzar los objetivos para los que fue creado.

Bajo esta óptica legal y constitucional, por casi 20 años, el jefe de control interno fue nombrado libremente por el director o jefe de la entidad que debía ser auditada, que conforme a las características y esencia de esta clasificación, recaía en una persona de su confianza, por lo cual, sin necesidad de hacer grandes análisis, permite evidenciar un falta de imparcialidad y objetividad propia de todo sistema auditor y del ejercicio auditor en sí mismo.

⁷⁶ Sentencia C-1192/00. Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

En el año 2011, la Ley 1434⁷⁷, conocida como el Estatuto Anticorrupción, establece un importante cambio en materia de control interno, orientado a la objetividad e imparcialidad que desde un principio debió enmarcar al jefe de la dependencia de control interno en las diferentes entidades del Estado Colombiano, toda vez que por su naturaleza, los empleos de libre nombramiento y remoción, recaen en personas de confianza y manejo del nominador, toda vez que tales empleos obedecen a *“aquellos que la Constitución y la ley determinen, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política,”*⁷⁸ decisión o nominación política que se mantiene en el tiempo en proporción con los acuerdos que puedan mantenerse, de tal suerte que el control que podía ejercer el jefe de control interno, ya de entrada se encontraba con una fuerte limitante o condición, pues al igual que el nombramiento, la remoción también es completamente discrecional en este tipo de empleos.

Dentro del marco del estatuto anticorrupción, el legislador invistió al Presidente de la República de la facultad de designar en las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del orden nacional al jefe de la unidad ó de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción.

En el nivel territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial, por un período fijo de cuatro años, en la mitad del respectivo período del Alcalde o Gobernador.

El Presidente de la República, en ejercicio de su función nominadora, ordenó la realización de un proceso meritocrático para la designación de los jefes de control interno, resultado del cual, en Mayo 23 de 2012, fueron nombrados los primero 12 Jefes de Control Interno de varias entidades del Gobierno Nacional. Este proceso se cumplió después de una invitación amplia a la ciudadanía, en la que se recibieron más de 3.800 hojas de vida⁷⁹ y se realizaron exigentes pruebas de conocimientos técnicos y de habilidades de gestión, para escoger a quienes demostraron un mayor mérito para el ejercicio de tales empleos, todo ello orientado a una mejor gestión que debe traducirse en un mejor manejo de los recursos públicos.

Es así como se da inicio a una nueva etapa, para el sistema de control interno de las entidades de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional y territorial, orientado a una mayor imparcialidad por parte de los encargados de velar por el buen funcionamiento de dicho sistema al interior de las entidades públicas, así como velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización, recomendando los ajustes necesarios.

⁷⁷ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

⁷⁸ Ídem 83.

⁷⁹ Tomado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120523_11.aspx. Visto el 10-06-2013

Etapa que debe avanzar al punto de extenderse a los demás órganos y entidades públicas no incluidas en la Ley 1434 de 2011, incluyendo al mismo órgano de control fiscal, a fin de que cuente con un jefe de control interno, cuya elección no corresponda al jefe de la entidad, ello es el Contralor General de la República.

La verdadera independencia del jefe de control interno, es un avance importante en materia de transparencia y construcción de ética pública desde el interior de las entidades públicas que debe repercutir en una mejor administración pública, en tanto que el auditor interno, atendiendo a los principios de la auditoría, podrá desempeñar un papel neutral en el ejercicio de su labor, permitiendo de esta forma encontrar tempranamente problemas al interior de la entidad, que finalmente dan paso a una corrupción institucional que en corto tiempo hace eco en todo el territorio.

No obstante, al no señalarse un periodo para ejercer dichas funciones, se configura un riesgo de “adaptación” del jefe de control interno respecto del nuevo mandatario, a fin de continuar en el ejercicio del empleo, lo que conllevaría a la pérdida de la independencia y objetividad de quien ejerce el control interno en una entidad determinada.

Efectividad del sistema de control interno

En cuanto a la efectividad del sistema de control interno en las entidades del Estado colombiano en el orden nacional, de conformidad con la evaluación⁸⁰ realizada por la Contraloría General de la República⁸¹ en el año 2012, de 118 entidades evaluadas en la existencia y efectividad de sus controles, 64 que corresponden al 54,2%, presentan una situación ideal; debido a que se ubican en el concepto eficiente. Por su parte en 43 entidades, equivalente al 36.4% el concepto es con deficiencia. Esta situación se determina, en razón a que, no obstante, existen y se aplican controles, éstos no mitigan de forma acertada los riesgos de los procesos y procedimientos para los cuales fueron diseñados.

El número de entidades restantes: esto es 11, equivalentes al 9.4%, obtuvieron un concepto de ineficiente; en razón a la ausencia de controles, debilidades en las actividades de supervisión y afectación constante en sus resultados misionales.

Encontrándonos de esta forma, con un nivel de eficiencia muy por debajo de un ideal, para contar con un autocontrol robusto capaz de identificar tempranamente los riesgos

⁸⁰ Conforme lo establece el artículo 18 de la Ley 42 de 1993, “La evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.”

⁸¹ Concepto del Sistema de Control Interno 2012. Informe producido en desarrollo de las facultades numeral 6 de la Constitución Política de Colombia que faculta a la Contralora General de la República la atribución de “Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”.

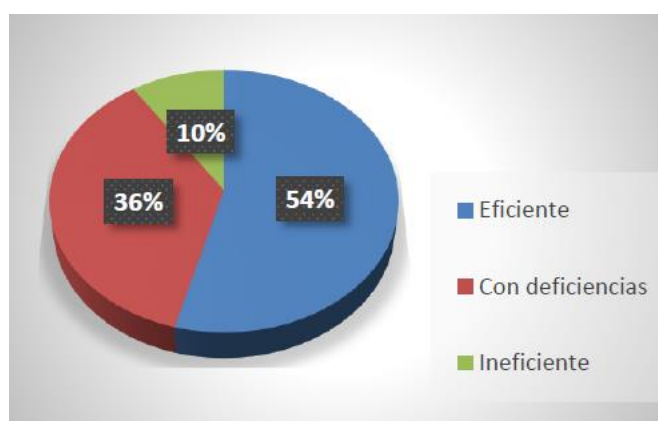
y minimizarlos o neutralizarlos, al punto que se este nivel de auto compromiso institucional se vea reflejado en el Estado en su integralidad y en el Estado en conjunto.

Los sectores con mayor número de entidades en el “concepto eficiente” fueron: Medio Ambiente, Minas y Energía y Defensa, Justicia y Seguridad con 23, 14 y 8 respectivamente, lo anterior equivale al 70.3% del total de entidades en esta situación. En el concepto “con deficiencias” las entidades se concentran en los sectores de Social, Medio Ambiente e Infraestructura Física con 10, 8 y 6 entidades respectivamente, lo anterior equivale al 55.8% del total de entidades ubicadas en este campo.

Finalmente, en el “concepto ineficiente”, los sectores donde se encuentran más entidades son: Gestión Pública e Instituciones Financieras con 3 y Agropecuario y Defensa, Justicia y Seguridad, cada uno con 2. Esta situación equivale al 63.6% del total de las entidades clasificadas en esta categoría.

Cabe anotar que estos criterios recogen las evaluaciones de valoración y efectividad de los controles en los diferentes procesos y procedimientos que las entidades aplican en desarrollo de su misión.

Gráfico No. 3
Evaluación del control interno PGA 2012 (en 118 entidades)

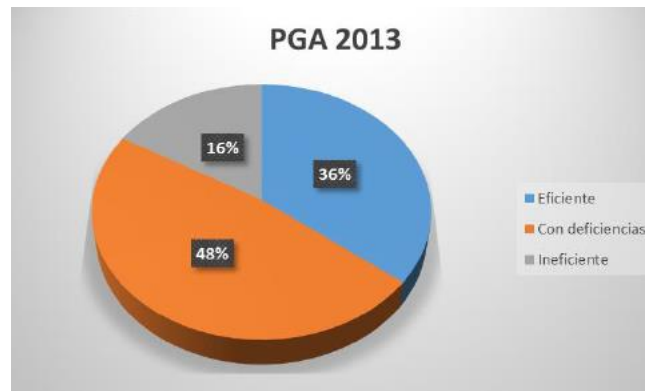


Fuente: CGR, “Concepto del Sistema de Control Interno 2012”, Bogotá, 2012.

En el primer semestre del 2014, la Contraloría General de la República elaboró un balance de los cuatro años anteriores 2011- 2014 del sistema de control interno en las entidades públicas colombianas, encontrando que para la vigencia 2012,⁸² de las 121 entidades y organismos del Estado auditados en el 2013, únicamente en el 36% (43) de ellas el control interno obtuvo puntajes en el rango de “Eficiente”, 48% (58) “Con deficiencias” y el 16% (20) “Ineficiente”.

⁸² La auditoría al ser posterior, se realiza sobre la vigencia fiscal anterior, al año en curso.

Gráfico No. 4
Evaluación del control interno PGA 2013 (en 121 entidades)



Fuente: CGR, Informe sobre la Calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno 2014, Bogotá 2014.

Las últimas evaluaciones del sistema de Control Interno de las entidades y organismos de la administración pública, “*permitieron a la CGR conceptualizar que el Control Fiscal Interno en Colombia es DEFICIENTE*”⁸³. Esto en razón a que “... *en general existen controles formalmente diseñados; sin embargo, no siempre los mismos son efectivos para mitigar los riesgos de pérdida de recursos públicos, lo que se refleja en los hallazgos establecidos por la Contraloría que afectan el logro de los objetivos de las entidades auditadas*”⁸⁴.

Así las cosas, pese a que el sistema de control interno colombiano lleva operando más 20 años, aún no logra arrojar los resultados espetados y deseables, siendo incapaz de generar impactos positivos en cada entidad en la que se realiza y menos aún trascender al sector de la administración pública o las dinámicas del Estado mediante la detección temprana de posibles focos de corrupción.

Cabe señalar que el Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP, realiza una autoevaluación del sistema de control interno, que difiere de los resultados efectuados por la CGR que califica a un mayor número de entidades con un rango deficiente. Al respecto, debe precisarse que la evaluación realizada por el DAFP se orienta a la implementación del MECI, sin ocuparse del cumplimiento del objetivo de dicho sistema y de su impacto o efectividad en la gestión de las entidades del Estado colombiano y en la lucha contra la corrupción.

En tanto que las debilidades del sistema de control interno han sido identificadas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 943 de 2014,⁸⁵ en el que introduce unos cambios al sistema, simplificándolo en tanto que disminuye en número de componentes y

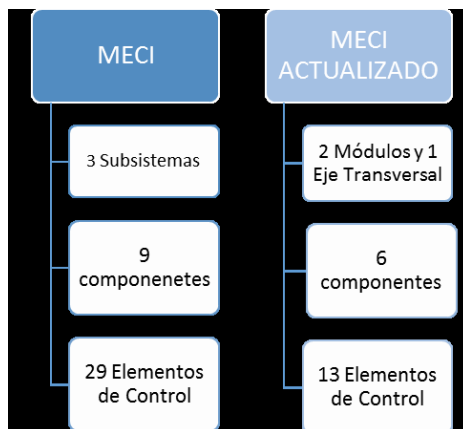
⁸³ CGR, “Informe sobre Calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno 2012”, Bogotá, 2013, p. 21.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 24.

⁸⁵ Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno –MECI

elementos del sistema, como se puede observar en la gráfica No. 5 , y ajusta el sistema a referentes internacionales, en especial el COSO⁸⁶, a fin de “*permitir su mayor entendimiento y facilitar su implementación y fortalecimiento continuo en las entidades públicas, el cual se basa, entre otros aspectos, en el fortalecimiento de herramientas que faciliten el control de la implementación y evaluación de las políticas públicas.*”⁸⁷

Gráfica No. 5
Cambios introducidos en el MECI:



Fuente: Informe control interno CGR

Respecto a los cambios implementados, la CGR, señala que: “*no es claro cómo tales modificaciones viabilizarán de mejor manera el logro de los objetivos de dicho sistema, para que éste coadyuve como se espera en el debido cumplimiento de la misión de las entidades, lucha contra la corrupción; y en consecuencia en la contribución de éstas, según su competencia, al logro de los fines esenciales del estado social de derecho.*”⁸⁸

Ni de los considerandos del Decreto 943 de 2014, ni de los cambios introducidos, se puede identificar de qué forma y en qué medida los mismos, apuntan a contribuir en la obtención de mejores resultados por parte de las entidades públicas en ejercicio del control interno.

ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN

Una vez identificados el control interno y externo, competencias, características, órganos y autoridades que los ejercen, es procedente adentrarse en las actuaciones de

⁸⁶ Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

⁸⁷ Decreto 943 de 2014

⁸⁸ CGR, “Informe sobre Calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno 2012”, Bogotá, 2013, p. 65.

fiscalización, a través de los cuales la Contraloría General de la Nación, pone en marcha todas sus potestades y atribuciones.

El control fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República, se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Dicho control, se materializa principalmente a través de diversas actuaciones de fiscalización, tales como:

✓ **Auditorías:**

De conformidad con lo establecido en la Guía de Auditoría de la CGR, expedida en febrero de 2015, la auditoría se entiende como *“un proceso sistemático que evalúa, acorde con las normas de auditoría generalmente aceptadas vigentes, la política pública y/o la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal y de los planes, programas, proyectos y/o asuntos a auditar, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal o actuaciones especiales de vigilancia y control, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado, de manera que le permita a la Contraloría General de la República fundamentar sus opiniones y conceptos.”*

En cuanto a los sistemas de control a aplicar, la Ley 42 de 1993, establece que se podrán aplicar sistemas de control como: el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, así:

- *Control financiero:* el control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.
- *Control de legalidad:* es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.
- *Control de gestión:* es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública

y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

- *Control de resultados:* es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.
- *Revisión de cuentas:* es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.
- *Evaluación de control interno:* es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Dentro de estos sistemas de control se incluyen temas relacionados con la evaluación ambiental, la participación ciudadana, las TIC (Tecnología en la Información y Comunicación), el control fiscal interno y los seguimientos a las funciones de advertencia, entre otros, que impliquen actos de gestión fiscal.

✓ **Funciones de advertencia:**

El artículo 5, numeral 7° del Decreto 267 de 2000, establece dentro de las funciones de la CGR, para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, la de: *“Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.”*

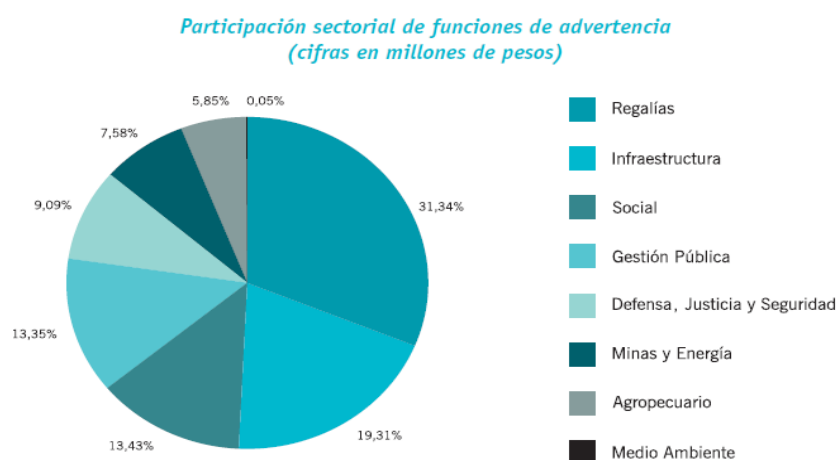
Disposición que se conocer como “función de advertencia”, pronunciamiento mediante el cual, la Contraloría General, señala a los sujetos de control, la realización de ciertas actividades, situaciones o hechos, que ha identificado al interior del sujeto y que podrían llevarlos a generar un daño al patrimonio del Estado, por lo que insta a que se tomen las medidas que cada entidad considere necesarias para mejorar la gestión fiscal y así evitar que se configure un daño al patrimonio público y consecuente responsabilidad fiscal.

Durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2010 y el 31 de mayo de 2014, se formularon y comunicaron 1.053 funciones de advertencia que alcanzaron un valor de 15.7 billones de pesos.

La CGR, ha identificado un mayor riesgo de pérdida de recursos del Sistema General de Regalías⁸⁹ que posee una mayor gran cantidad de recursos en riesgo de daño patrimonial, la cual asciende a \$4.934.465 millones, que representa el 31,34% del valor total de las funciones de advertencia.

En segundo lugar, de riesgo de pérdida de recursos, identificado por el órgano de control, se encuentra el sector de infraestructura, con una cuantía de \$3.039.539 millones, que representa el 19,31% de la cuantía total.

Gráfica No. 6
Advertencia de pérdida de recursos por parte de la CGR



Fuente: Aplicativo SIIGEP 2010-2014. Tomado de Informe de Gestión al Congreso de la República.

En el 2015, mediante sentencia C-103/15, la Corte Constitucional declaró inexecutable la función de: *“7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados” contemplada en el artículo 5º del Decreto 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General*

⁸⁹ El artículo 360 de la Constitución Política estimula que. “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.”

El Decreto 4923 de 2011, por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías, estableció: “los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR. Adicionalmente se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial - Fonpet. Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.”

de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo a las razones expuestas por la Corte, en su criterio, la Función de Advertencia constituye un control fiscal previo, lo que fue prohibido por la Constitución de 1991, que estatuyó que el control de la CGR debe ser posterior, para evitar la coadministración.

Según la Corte, la Función de Advertencia *“desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, por cuanto (i) constituye una modalidad de control previo, ya que por definición se ejerce antes de que se adopten las decisiones administrativas y concluyan los procesos que luego (como lo reconoce la propia norma) también serán objeto de control posterior; (ii) le otorga a la Contraloría un poder de coadministración, porque a través de las advertencias logra tener incidencia en decisiones administrativas aún no concluidas.”*

Equiparando la función de advertencia al control fiscal previo, la Corte sostuvo que: *“la modalidad de representada en la función de advertencia constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que, para salvaguardar la autonomía e independencia de la Contraloría, establecen el carácter posterior del control externo y la prohibición de coadministración.”*⁹⁰

Al respecto, cabe señalar que las funciones de advertencia realizadas por la CGR, no son de obligatorio cumplimiento, no realizan sugerencias, recomendaciones, o actuaciones a seguir por parte de los sujetos de control, por lo cual, la Corte pone fin a una herramienta que hasta este momento ha sido manejada de manera adecuada por el ente de control.

También, dentro de sus argumentos, la Corte hace referencia al control interno, como una herramienta con la que cuenta la administración para advertir sus propias desviaciones, sin embargo y tal como se ha señalado previamente, el control interno no ha dado los resultados esperados, pero adicionalmente no se encuentra concebido con la independencia necesaria para realizar un verdadero control a los diversos procesos desarrollados al interior de una entidad pública.

Dentro de las más relevantes funciones de advertencia realizadas por el órgano de control, en el periodo 2010-2014, encontramos:

- Posible pérdida de recursos por 1.97 billones de pesos, destinados a proyectos que se encuentran tanto en causal de desfinanciación como ad portas de ser desfinanciados en el Sistema General de Regalías.
- Riesgo de pérdida de depósitos judiciales por 1.90 billones de pesos en procesos judiciales en los el ISS y Colpensiones figuran como demandado, en

⁹⁰Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa

razón a que las entidades carecen de datos específicos como número de cuenta embargada, nombre del banco, fecha de embargo, número del proceso, juzgado, nombre del demandante, entre otros, evidenciándose falta de control sobre embargos que totalizan más de.

- Proyecto cruce de la cordillera Central - Túnel II Centenario Túnel de la Línea, advirtiendo sobre la falta de conectividad del corredor de la Concesión San Rafael en el Tolima y la doble calzada de Versalles con una inversión cercana a los \$640.032 millones.
- Proyecto variante San Francisco-Mocoa. Se advirtió sobre el riesgo de pérdida de los recursos por valor de \$427.000 millones, por presuntas irregularidades al considerar que las especificaciones técnicas son insuficientes en relación con la importancia del corredor vial.
- Se advirtió al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el riesgo de reconocer como bien mostrenco los recursos de los fondos voluntarios y obligaciones de pensiones en cuantía de \$295.000 millones, que aunque sus propietarios no se encuentran por falencias de los sistemas de los información de las administradoras públicas o privadas, no puede establecer que tienen la naturaleza de inexistencia de propietario.
- Se advierte al Banco Agrario de la necesidad de tomar las acciones tendientes a recuperar la cartera vencida y castigada que a 31 de diciembre de 2010, la cual asciende a \$244.855 millones. En su respectivo orden, cartera vencida con 18.234 obligaciones por \$67.338 millones y cartera castigada entre 2003 a 2010 por \$177.517 millones.
- Se advierte al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) la necesidad de tomar medidas de carácter urgente y gestionar ante las entidades competentes las acciones para finalizar las obras de la Dirección Territorial del Cesar con el fin de evitar el riesgo de deterioro o pérdida de los recursos invertidos por valor \$ 188.146 millones.

✓ **Actuaciones especiales**

Esta modalidad de vigilancia fiscal implementada a partir de 2012, fue concebida como una acción de control fiscal breve y sumaria, en la que se investigan hechos relativos a entidades sujetos de control o los recursos públicos respecto de los cuales tenga competencia la Contraloría General de la República y que lleguen a su conocimiento por cualquier medio de información o denuncia ciudadana, la cual podrá adquirir connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público, establecida mediante las Resoluciones 6680 de 2012 y 7130 de 2013.

✓ **Controles excepcionales.**

El control excepcional es la facultad constitucional que le permite a la Contraloría General de la República, ejercer control fiscal en cualquiera de sus modalidades y acciones sobre cualquier entidad pública del nivel territorial, cuya competencia natural recae en el ente de control fiscal territorial, relevando a éste de su competencia sobre los asuntos materia del mismo; con el cumplimiento de los requisitos previstos por la ley, esto es, que sea requerido por las autoridades o personas legalmente autorizadas, precisando el asunto o materia sobre el cual debe recaer el control.

✓ **Grupo de Reacción Inmediata**

El artículo 115 de la Ley 1474 de 2012⁹¹, otorgó facultades especiales a los Organismos de Vigilancia y Control Fiscal para la creación de un grupo especial de reacción inmediata con las facultades de policía judicial previstas en la Ley 610 de 2000, con el fin de que intervenir dentro de cualquier proceso misional, con la debida diligencia y cuidado en la conservación y cadena de custodia de las pruebas que recauden en aplicación de las funciones de policía judicial en armonía con las disposiciones del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza de las mismas. Estas potestades deben observar las garantías constitucionales previstas en el artículo 29 de la Constitución Política.

Durante el periodo 2010-2014, la CGR ha realizado un número importante de actuaciones especiales y ha conformado varios GRI para investigar temas como el gran desfase de las regalías en el Chocó, una de las regiones más pobres y olvidadas del país.

EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

Como producto de las actuaciones de fiscalización y en caso de encontrar un posible detrimento patrimonial, corresponde a la Contraloría, en ejercicio del control fiscal, dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal de sus sujetos de control.

El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Por su parte la gestión fiscal es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y

⁹¹ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Acorde con la Ley 610 de 2000⁹², la determinación del proceso de responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

⁹² Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

CAPITULO II

CONTROL FISCAL CIUDADANO: CAMINOS POR CONSTRUIR.

El artículo 2º de la Constitución Política colombiana contempla como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. En el mismo sentido el artículo 7º consigna la obligación del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural colombiana. El artículo 70 prescribe la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país y el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades. Finalmente, el artículo 71 contempla el deber estatal de incluir en los planes de desarrollo económico y social medidas para el fomento de la cultura, así como crear incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten distintas manifestaciones culturales.

Entre los instrumentos internacionales que hacen referencia a la cultura cabe mencionar, en primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales⁹³ cuyo artículo 15 garantiza el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y correlativamente establece la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, entre ellas, medidas dirigidas a la conservación, desarrollo y difusión de la cultura. A su turno el artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*Protocolo de San Salvador*”⁹⁴ reconoce el derecho a los beneficios de la cultura cuyo contenido comprende, entre otros, el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, y reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para el desarrollo y difusión de la cultura. Cabe mencionar también el artículo 5-e-vi de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial –incorporada por la Ley 22 de 1981- que establece el derecho de todos a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales.

También son relevantes para precisar el alcance de la cultura la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 1037 de 2006 y la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural, adoptada en la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001, que reconoce que la cultura cobra formas variadas a través del tiempo y del espacio, y que esa variedad cultural es patrimonio común de la humanidad.

⁹³ Aprobado mediante la Ley 75 de 1968.

⁹⁴ Aprobado mediante la Ley 319 de 1996.

En fecha más reciente la Observación General No. 21 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales⁹⁵ sobre el derecho de todas las personas a tomar parte en la vida cultural, señala que la plena promoción y respeto de los derechos culturales son esenciales para el mantenimiento de la dignidad humana y para la interacción social entre individuos y comunidades en un mundo diverso y multicultural.

Este documento también aclara que del derecho a participar en la vida cultural –artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales- se derivan las siguientes **obligaciones del Estado**: (i) no obstruir la participación, (ii) asegurar las condiciones para la participación, (iii) facilitar tal participación, y (iv) promover la vida cultural, el acceso y la protección de los bienes culturales. A esto agrega que el derecho a participar en la vida cultural comprende: **a)** el derecho a participar en la vida cultural⁹⁶, **b)** el derecho a acceder a ella⁹⁷, y **c)** el derecho a contribuir a su desarrollo.⁹⁸ Para terminar, el Comité indica varias condiciones necesarias para la realización del derecho de manera equitativa y sin discriminación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad e idoneidad (cultural).⁹⁹

Así nos encontramos frente a un bien que erradamente la teoría clásica del derecho constitucional ha señalado como protegido constitucionalmente y por tanto como propio de los colombianos. Y resulta ser una constante, referirse a la promulgación¹⁰⁰ de los

⁹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 43º período de sesiones. Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009

⁹⁶ De acuerdo con la Observación General No. 21, el concepto de *participación* comprende el derecho de todos, individualmente o en asociación con otros miembros de la comunidad, a (i) escoger libremente la propia identidad, (ii) identificarse o no con alguna comunidad o a cambiar la elección al respecto, (iii) tomar parte en la vida política de la comunidad, (iv) involucrarse en las prácticas culturales propias, (v) expresarse en el lenguaje elegido, (vi) buscar y desarrollar conocimiento y expresiones culturales y compartirlos con otras personas, y (vii) tomar parte en actividades creativas (ver consideración 15-a).

⁹⁷ La observación indica que el concepto de *acceso* comprende el derecho de todos, individualmente o en asociación con otros miembros de la comunidad, a (i) conocer y entender su propia cultura y la de otros a través de la educación y la información, (ii) recibir educación y entrenamiento de calidad y con consideración por la propia identidad cultural, (iii) aprender sobre formas de expresión y su diseminación por medios técnicos de información y comunicación, (iv) seguir el propio proyecto de vida asociada con el uso de bienes culturales y recursos como la tierra, agua, biodiversidad, lengua o instituciones específicas, y (v) beneficiarse de la herencia cultural y de las creaciones de otros individuos y comunidades (ver consideración 15-b).

⁹⁸ Según la observación, el concepto de *contribución a la vida cultural* se refiere al derecho de todos a (i) estar involucrado en la creación de expresiones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad, (ii) a tomar parte en el desarrollo de la comunidad a la que se pertenece, y en la definición, elaboración e implementación de políticas y decisiones que tienen un impacto en el ejercicio de los propios derechos culturales (ver consideración 15-c).

⁹⁹ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General No. 21 sobre el derecho de todas las personas a tomar parte en la vida cultural. Adoptada el 20 de noviembre de 2009.

¹⁰⁰ Conforme a la Real Academia Española, promulgar es Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

derechos, como a la pertenencia a los ciudadanos de esos postulados, a tal punto que se ejerce sobre ellos el uso y el disfrute, cuando en realidad no son más que meras expectativas, que sólo logran incorporarse a la vida de los colombianos para convertirse en verdaderos derechos después de difíciles luchas, que pueden generar pequeñas victorias, pero que no pueden entenderse como guerras ganadas, ante los cambios constantes de la sociedad, de las normas, las políticas e incluso dinámicas internacionales o globales.

“La aparición de control social ciudadano en el sector público puede explicarse como consecuencia de la crisis de legitimidad que atraviesan las instituciones políticas.” El déficit institucional de la democracia representativa, la incapacidad de los partidos políticos de incorporar a amplios sectores de la ciudadanía al interior de sus estructuras, la ausencia de debates públicos que manifiesten con claridad de orientación de las políticas públicas, de debilidad del poder judicial y la incapacidad del Estado de aplicar la ley en forma homogénea en todo el territorio nacional son algunos de los factores explicativos para el surgimiento de los mecanismos de control social”¹⁰¹

Los grupos minoritarios colombianos, ganaron una importante batalla cuando hicieron parte de la asamblea nacional constituyente de 1990, la cual puede considerarse como el más reciente acto político que movilizó a toda la población colombiana¹⁰², bajo la iniciativa del ex presidente Virgilio Barco Vargas y del movimiento estudiantil universitario, llamado la séptima papeleta, el cual consiguió que se contara extraoficialmente un voto en las elecciones parlamentarias de marzo de 1990, solicitando una consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Todo ello en la búsqueda de una transformación total de las leyes y normas que regían en el país, debido en especial, a la preocupante situación de orden público y al sentimiento generalizado de contar con instituciones que se encontraban un paso atrás respecto de otros países para poder afrontar el futuro inmediato que les esperaba.

La asamblea nacional constituyente, convocada de esta forma para redactar una nueva constitución que reemplazara la de 1886, contó con 70 delegatarios elegidos mediante voto popular, dentro de los que se encontraban representantes de las negritudes, políticos de partidos tradicionales, ex guerrilleros recientemente incorporados a la vida civil, representantes indígenas y representantes de movimientos y sectores independientes. Además, se incluyeron 4 representantes de grupos armados con los cuales el gobierno adelantaba negociaciones de paz con voz pero sin voto en representación: dos por el Ejército Popular de Liberación EPL, uno por el Partido

¹⁰¹ INAP P. 56 Visto en www.ainap.gov.ar 2000

¹⁰² La consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, obtuvo más de 2 millones de votos, avalados por la Corte Constitucional argumentando la incapacidad para limitar el poder del constituyente primario; de esta forma, junto a las elecciones presidenciales de mayo de 1990, se consultó sobre la aprobación de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, resultando aprobada por más del 86% de los electores.

Revolucionario de los Trabajadores PRT y otro por el Movimiento Armado Quintín Lame.

Muchos de los líderes de ese entonces, quedaron satisfechos con el derroche de derechos y garantías plasmados en la Constitución Política del 91, desconociendo la necesidad de trabajar continuamente por la construcción real de los postulados constitucionales y se apartaron de la lucha por los derechos de los ciudadanos desde la pluralidad.¹⁰³

En estos deseos de una nueva dinámica social, la Constitución consagró dos curules especiales para las comunidades indígenas¹⁰⁴, reconoció la diversidad cultural y étnica colombiana y el respeto por esta condición. Estos textos, son sin lugar a dudas importantes avances en materia de construcción de derechos para la población colombiana y un reconocimiento de la propia identidad, como un punto de partida y no de llegada, en tanto que los derechos humanos como resultado de dinámicas sociales, permiten su creación y recreación a medida que se actúa en el proceso de construcción social de la realidad.¹⁰⁵

La población colombiana es en su mayoría producto de un mestizaje que inició poco después de la colonización. Según The World Factbook, los grupos

¹⁰³ “El carácter emancipatorio de la hermenéutica diatópica no está garantizado a priori; de hecho, el multiculturalismo puede convertirse en un nuevo argumento para la política reaccionaria. Baste mencionar el multiculturalismo del primer ministro de Malasia o de la gerontocracia china, cuando se refieren a la “concepción asiática de los derechos humanos””. SOUSA SANTOS, Boaventura “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos.” De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad. Siglo del Hombre – Uniandes, Bogotá: 1998

¹⁰⁴ En Colombia existen aproximadamente 87 etnias indígenas diferentes, siendo las principales los Achagua, Andakí, Andoque, Arhuaco, Awá, Bara, Barasana, Barí, Camsá, Carijona, Cocama, Cofán, Coreguaje, Cu beo, Cuiba, Chimila, Desano, Emberá, Chimila, Guambiano, Guanano, Guayabero, Huitoto, Inga, Jupda, Karapana, Kogui, Kurripako, Macuna, Macaguane, Mocaná, Muisca, Nasa, Nukak, Pastos, Piapoco, Pijao, Piratapuyo, Puinave, Sal iba, Sikuni, Siona, Tatuyo Tinigua, Tucano, Umbrá, U'wa, Wayúu, Wiwa, Wounaan, Yagua, Yanacona, Yucuna y Yuk pa. Los departamentos con mayor porcentaje de indígenas son Guainía, Vaupés, La Guajira, Amazonas, Vichada, Cauca y Nariño. Los departamentos de La Guajira, Cauca, y Nariño concentran aproximadamente la mitad de los indígenas del país. De acuerdo con la Constitución Nacional, las lenguas indígenas son también oficiales en sus territorios, aparte del castellano. En el país, se hablan 64 lenguas amerindias y una diversidad de dialectos que se agrupan en 13 familias lingüísticas.

¹⁰⁵ Al respecto de los derechos humanos como productos culturales, Herrera Flores, fundamenta las premisas de su teoría crítica a partir de una serie de decisiones iniciales que tienen relevancia epistemológica y metodológica. En realidad, toda teoría, en tanto es para algo y para alguien, asume decisiones iniciales, aunque sea de forma implícita o legitimada en el marco de los paradigmas dominantes y en los protocolos de los saberes competentes. Esas decisiones iniciales de toda crítica tenían que ser explicitadas en el plano epistemológico, metodológico y también de los compromisos políticos. Era, metafóricamente hablando, un verdadero *striptease and provoke*. HERRERA FLORES, Joaquín, “Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto”, Libros de la Catarata, Madrid: 2005, pp. 32-33. Apud MEDICI, Alejandro. “El arraigo de Anteo: las lecciones políticas de Joaquín Herrera Flores. Revista de derechos humanos y estudios sociales.” No. 4 2010.

étnicos en Colombia constituyen los siguientes porcentajes de población: blancos, 58%; mestizos, 20%; mulatos, 14%; negros, 4%; zambos, 3%; y amerindios, 1%. Sin embargo, en el censo general de población de 2005, se identificó como Blanco y Mestizo el 86% indígena el 3,43% y como afrocolombianos el 10,6% de la población.

El reconocimiento de la multiculturalidad y el señalamiento constitucional del respeto por esta diversidad han introducido al país en un conflicto constructivo, en el que entran en juego elementos de **territorio**, concepto que para las comunidades indígenas trasciende el ámbito geográfico de la comunidad; **administración de justicia**¹⁰⁶, contando con la propia de las comunidades y con las normas generales que rigen al país, y **cultural**, en las formas de vida y concepciones del mundo no totalmente coincidentes con las de la mayoría de la población en aspectos de raza, religión, lengua, economía, organización política y economía¹⁰⁷, entre otros.

A lo largo de los años de vigencia de la Constitución Política se han debatido en diferentes ámbitos las dimensiones de la diversidad, la autonomía de las comunidades indígenas y las implicaciones de unos derechos y una cosmovisión que va más allá del concepto de derechos individuales manejados desde occidente, puesto que las comunidades se apropian de tales derechos desde la colectividad. Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (Art. 88 CP). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes".¹⁰⁸

¹⁰⁶ El sistema de justicia propio de los resguardos indígenas se compone de derecho propio, una autoridad legítima y una comunidad fuerte. Resguardos como el de Túquerres poseen Manual de justicia propia - "sumak kausay", que fue redactado entre el 25 de octubre y el 16 de noviembre de 2009 y que recoge los elementos centrales del derecho propio.

¹⁰⁷ El Pueblo U'wa libró una batalla jurídica con la compañía petrolera norteamericana OXY, que freno de la explotación del petróleo que para la comunidad indígena es la sangre que nutre la tierra.

¹⁰⁸ "La comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser "sujeto" de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a "la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana" (CP art. 1 y 7)... Entre otros derechos fundamentales, las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la subsistencia, el que se deduce directamente del derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución. || La cultura de las comunidades indígenas, en efecto, corresponde a una forma de vida que se condensa en un particular modo de ser y de actuar en el mundo, constituido a partir de valores, creencias, posiciones y conocimientos, que de ser cancelado o suprimido - y a ello puede llegarse si su medio ambiente sufre un deterioro severo -, induce a la desestabilización y a su eventual extinción. La prohibición de toda

Esta colectividad e identificación como diferentes potencializa la fuerza de las comunidades indígenas en la materialización de sus derechos y de su dignidad. Pero además debe resaltarse su capacidad para apropiarse de los elementos del Estado colombiano, al poseer esta doble connotación de comunidad indígena y de colombianos.

Toda esta dinámica a su vez, permite que otros colombianos, no pertenecientes a las comunidades indígenas, se acerquen a la realidad nacional y entiendan la complejidad de necesidades, discursos y visiones que deben sumar a la realidad social, en la reinención de derechos de todos los nacionales y no sólo de una porción o de pequeños grupos en los que se centraliza el poder.¹⁰⁹

En Colombia al igual que en América Latina, la discusión ha girado fundamentalmente alrededor de los derechos de los pueblos indígenas, por lo cual, el reconocimiento de las negritudes como grupo cultural ha sido mucho más complejo y lento. Desde la abolición definitiva de la esclavitud¹¹⁰, las negritudes fueron incluidas entre la masa «indiferenciada» de ciudadanos, aunque sometidas a mecanismos más o menos explícitos de discriminación racial y segregación. En el caso de Nicaragua, Brasil, Ecuador y Colombia, hay un espacio en los nuevos textos constitucionales en alusión a derechos específicos para las poblaciones negras, bajo ciertos condicionamientos de orden cultural e histórico. Sin embargo, es sólo en Colombia donde la legislación incluyó espacios de representación política para voceros de las poblaciones negras.¹¹¹

Desde la misma denominación, afrodescendientes, negros o afrocolombianos, surge un tema de discusión. El termino afrodescendiente es entendido en un sentido más genérico en tanto que el afrocolombiano, afrobrasileño, afroamericano, etc., incluye la historia del origen africano sumado al contexto nacional en el que se ubica. En cuanto al termino de comunidades negras, permite resaltar una especificidad racial y cultural, etnicizando el color e invirtiendo su connotación negativa.¹¹²

forma de desaparición forzada (CP art. 12) también se predica de las comunidades indígenas, quienes tienen un derecho fundamental a su integridad étnica, cultural y social.

¹⁰⁹ Las categorías del proceso cultural contemplan una trama política que involucra las atinentes a las relaciones de poder (en tanto las formas de generar valor social remiten a una división social, sexual, étnica y territorial de la actividad humana) y a las ideologías en tanto se tienden a naturalizar y normalizar ciertas “metodologías de la acción social” que impiden nuestra capacidad de reaccionar sobre los contextos que nos condicionan, bloqueando el proceso cultural. MEDICI, Alejandro. “El arraigo de Anteo: las lecciones políticas de Joaquín Herrera Flores. Revista de derechos humanos y estudios sociales”. No. 4 2010.

¹¹⁰ Los primeros esclavos africanos llegaron en el año 1504, pero la necesidad era tal que a partir de 1520 entraban en el país aproximadamente 4000 esclavos africanos al año. Desde finales del s.XVI, muchos esclavos negros lograban huir (cimarrones) y fundaban y establecían pueblos libres negros (Palenques), como el famoso Palenque de San Basilio.

¹¹¹ AGUDELO, Carlos Efrén. “Multiculturalismo en Colombia: política, inclusión y exclusión de poblaciones negras”. Colombia: La Carreta Editores. 2005 p. 4

¹¹² Ídem 92

Colombia es el tercer país de América, luego de los Estados Unidos y Brasil con mayor cantidad de comunidades negras. La principal concentración de población negra en Colombia se encuentra en el Pacífico representando el 82.7% del total de la población de esta región (991.6000 habitantes). Sin embargo, esta población negra del Pacífico no representa sino el 12.7% del total de la población negra del país. El 69.4% de las poblaciones negras habita en concentraciones urbanas.

El proceso de auto reconocimiento de las comunidades negras ha sido lento al igual que su actividad política de lucha por sus derechos identitarios¹¹³ han sido fraccionados y se han dejado perder ante los partidos tradicionales e intereses individuales, en tanto que el sentido de comunidad no es tan fuerte y vinculante como el de las comunidades indígenas.

Es quizá la Ley 70 de 1993, una de las más visibles conquistas formales de las comunidades negras, por medio de la cual se establece el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, venían ocupando.¹¹⁴ Sin embargo, la titulación de tierras se ha dado como un proceso fragmentado¹¹⁵ en el que cada población de manera independiente realiza su solicitud, existiendo muchos grupos que desde la expedición de la Ley aún reciben evasivas del gobierno para titular las tierras.¹¹⁶

Junto con la revolución tecnológica, la transformación del capitalismo y la desaparición del estatismo, en el último cuarto de siglo, toman fuerza las expresiones de identidad

¹¹³ El pluriculturalismo constituye el primer elemento para construir un pensamiento global que pueda dar respuestas a las demandas emergentes, entre las que irrumpen, de manera privilegiada y urgente, las reivindicaciones indígenas y afrodescendientes. Por ello, una teoría del multiculturalismo comprometida con dichas poblaciones será aquella que sitúe la vida humana como valor central para la articulación de propuestas éticas, políticas y normativas; para el análisis contrastado de las implicaciones y repercusiones que esta afirmación radical produce en otras dinámicas culturales, dominantes o no, y las mediaciones que se establecen para articular todos estos movimientos. MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier. “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad.”

¹¹⁴ Corresponde al desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991.

¹¹⁵ De conformidad con el reporte sobre el desarrollo de la Ley 70 de 1993 presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Julio 18, 2007, existe una brecha significativa entre los efectos que la Ley 70 procuraba y la persistente realidad de marginalización y discriminación sufrida por los afrocolombianos. Pese a que la legislación contempla otorgar a las comunidades negras tierra colectiva, desarrollo sostenible, salud y educación, “sus derechos siguen siendo frustrados por la falta de implementación de mucha de la legislación como también por actores armados, la industria del turismo, los negocios del agro y el comercio de drogas. Estos problemas son agravados, y ciertamente facilitados, por falta de voluntad del Estado colombiano para prevenir las violaciones de los derechos amparados por la ley doméstica e internacional.” Traducción Universidad de Texas. <https://law.utexas.edu/wp-content/uploads/sites/31/2016/02/colombia-esp.pdf>

¹¹⁶ Puede verse http://www.youtube.com/watch?v=3GF38EjVPiE&feature=player_embedded#at=29;

colectiva que desafían la globalización y el cosmopolitismo en nombre de la singularidad cultural y del control de la gente sobre sus vidas y entornos.¹¹⁷

El fortalecimiento de la pluriculturalidad colombiana y de la diversidad étnica y del auto reconocimiento del mestizaje es un proceso necesario para avanzar en la construcción de derechos humanos que correspondan con esa diversidad. Para ello debe fortalecerse el diálogo nacional de los diferentes grupos, de tal forma que sea posible unir fuerzas con dirección a los mismos fines, contrario al trabajo fragmentado y localizado¹¹⁸ que se debilita o cede ante fuerzas políticas hegemónicas o fuertes intereses económicos.

El dialogo intercultural en Colombia es un tema complejo, en tanto que existe una gran diversidad, siendo posible distinguir grupos por raza, etnia, clases sociales e incluso por regiones¹¹⁹. Pero a su vez esta realidad relativa¹²⁰ y dispar es un caldo de cultivo propio para la gestoría de una traducción cultural de los derechos humanos, desde las dinámicas sociales de los colombianos y para los colombianos. Al lograr superar la falacia del *otro* implantada en la colonización, como un instrumento de dominación y subordinación, la nutrida población colombiana podrá dejar de ver a los “otros” para dar paso a un “nos otros” incluyente, participativo y fortalecido en una construcción conjunta de derechos y garantías que correspondan con esa multiplicidad de características y necesidades.

La riqueza de ese nosotros y su consecuente potencialización sólo se logra al conjugarse dos factores claves:

- “1) *Nuestra capacidad colectiva de producir, registrar, utilizar y transferir información;*
- 2) *La conciencia de interdependencia. (La conciencia de interdependencia era llamada tradicionalmente) “religión” (...) De lo que se trata en cualquier caso, es de llevar a cabo un importante y continuo esfuerzo para la “comprensión del otro”*¹²¹.

¹¹⁷ CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Vol II. 6ª Ed.: Argentina: Siglo XXI editores 2005, p. 24

¹¹⁸ Ídem p. 32.

¹¹⁹ Puede consultarse POSADA CARBÓ, Eduardo. “El desafío de las ideas: ensayos de historia intelectual y política en Colombia”, Medellín: Universidad Eafit 2003. El autor hace un estudio que deja ver el marcado regionalismo en Colombia, en el que se resaltan las características de las regiones, como la Antioqueña, dejando de lado cualquier alusión a la historia, la lengua, religión o destino común como una nación.

¹²⁰ El relativismo relacional consiste en ver los fenómenos en sus relaciones mutuas, en sus relaciones con el contexto, en las relaciones que mantienen las interpretaciones opuestas. HERRERA FLORES, Joaquín. *Hacia una visión compleja de los Derechos Humanos*. El vuelo de Anteo. Derechos Humanos y crítica a la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer. p. 17

¹²¹ LEVY, Pierre. *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona: Editorial OUC. 2004 P 68

El entendimiento de ese “nosotros” permite que se integre el colectivo capaz de apropiarse de la información, para ser usada en una verdadera comunidad que se equipa para una construcción social de unos derechos desde y para la pluralidad. De igual forma, el colectivo informado, conocedor de las fuentes de la información, apropiado de los canales de comunicación y con la capacidad de traducir esa información y potencializarla en el seguimiento de la gestión fiscal de los recursos públicos que se traduzcan en una verdadera defensa de los recursos públicos en beneficio de toda la población.

Tal como lo señala el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD¹²², la evidencia histórica observable en experiencias de países como Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia, muestra diversidad de caminos y no fórmulas homogéneas en la creación y desarrollo de la administración burocrática, por lo cual corresponde a cada país latinoamericano, diseñar o encontrar su propio camino hacia el desarrollo.

Colombia al igual que otros países latinoamericanos, debe permitirse la construcción de sus propios modelos – sin desconocer la referencia y experiencia de otros Estados- y encontrar un equilibrio entre el camino hacia una gobernanza que posibilite la interacción con otros actores, pero sin dar paso a una nueva colonización

Y allí está precisamente la función del Estado, que debe tener la visión administrativa y empresarial necesaria para equilibrar la balanza al punto de permitir entrar capital extranjero que se sabe va a influir en las políticas del Estado, pero sin que los foráneos puedan llegar a tener las mejores cartas en el juego, al punto de que todas las dinámicas sean impuestas por ellos, generándose una conquista¹²³ mucho más dolorosa que la ya sufrida tras el descubrimiento de América, pues será una consentida.

Como lo señala Castells, a pesar de que el Estado-nación conserva la capacidad de ejercer la violencia, está perdiendo su monopolio porque sus principales contrincantes están organizándose en redes transnacionales de terrorismo o grupos comunales que recurren a la violencia suicida. El carácter global del terrorismo y de sus redes “suministradoras de información, armas y financiación requiere una cooperación sistémica entre la policía de los Estados-nación, de tal modo que unidad operativa es cada vez más una fuerza policial transnacional”¹²⁴. Además, la renuncia de las bandas

¹²² Puede consultarse el documento "Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI" del CLAD.

¹²³ Las culturas hegemónicas se han cerrado sobre sí mismas y han presentado lo otro como bárbaro, salvaje e incivilizado, por lo tanto susceptible de ser colonizado. MEDICI, Alejandro. “El arraigo de Anteo: las lecciones políticas de Joaquín Herrera Flores. Revista de derechos humanos y estudios sociales.” No. 4 2010.

¹²⁴ CASTELLS, Manuel. La era de la información. V. II. El poder de la identidad. México: Siglo XXI editores. 2001. p 332

locales a su pertenencia al estado-nación, lo hace cada vez más vulnerable a la violencia arraigada en la estructura social de su sociedad.

“Así, el Estado se enfrenta a una contradicción: no usa la violencia, desaparece como estado; si la utiliza de forma casi permanente, pierde una buena parte de sus recursos y legitimidad, puesto que supondría un estado de excepción interminable.”¹²⁵

Uno de los actores más representativos e influyentes en las políticas internas e internacionales colombianas, es la violencia. Sin hacer referencia a la violencia propia del proceso de colonización, puede hablarse del inicio de la violencia en Colombia, en el periodo entre 1923 y 1954, período caracterizado oficialmente por el enfrentamiento entre los partidos liberal y conservador¹²⁶, pero que más allá de esto, se trató de guerras motivadas por las desigualdades sociales donde las dirigencias bipartidistas se aprovechaban para extender su poder, lo que deja ver que la lucha armada - como expresión de los conflictos sociales - es un hecho histórico mucho más antiguo que las organizaciones guerrilleras y que implicó asesinatos, agresiones, persecuciones, destrucción de la propiedad privada y terrorismo por el alineamiento político. El detonante de este período puede señalarse el 9 de abril de 1948, tras la muerte del candidato presidencial del partido liberal Jorge Eliecer Gaitán, y que es conocido como “*El bogotazo*”.

Algunos factores que contribuyeron a la prolongación de la violencia fueron los temores anticomunistas de la clase dirigente, la privación económica de los sectores populares y un rígido sistema de partidos que sólo permitía la participación de dos partidos políticos. Este mismo hecho fue el inicio de la toma de armas del campesinado, en los inicios de la guerrilla.¹²⁷

En el año de 1953, el general Rojas Pinilla cerró el Congreso, despojando a Colombia de sus características constitucionales y democráticas. Esta dictadura duró poco, pues cuatro años después, en 1957, el general Rojas cedió su cargo a la Junta militar, la cual daría paso la coalición entre los partidos liberal y conservador, que pretendió dar fin a la violencia y que fue denominada Frente Nacional.¹²⁸

¹²⁵ Idem

¹²⁶ TIRADO MEJÍA, Álvaro. Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo. Santafé de Bogotá: Banco de la República. 2001. El sistema bipartidista se encuentra anquilosado en el poder por siglo y medio, en tanto que en el siglo XIX, “como en los otros países latinoamericanos se dio el bipartidismo liberal-conservador pero a diferencia de casi todos ellos, en Colombia esta situación se prolongó en el siglo XX y es un hecho actual innegable”

¹²⁷ HERNÁNDEZ YASNÓ, Adriana ¿Cómo sería el futuro de los movimientos sociales en Colombia? Accesible en http://www.antroposmoderno.com/antro-articulo.php?id_articulo=1153. Visto el 25 de septiembre de 2011.

¹²⁸ Los acuerdos a los que se llegó para crear el Frente Nacional fueron los siguientes: Paridad entre liberales y conservadores para ocupar los distintos cargos de la administración pública.

Rojas Pinilla indultó a los grupos de campesinos que se alzaron en armas, uno de los cuales se encontraba liderado por Pedro Antonio Marín, mejor conocido como Manuel Marulanda Vélez, “Tirofijo” jefe máximo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, que decidió continuar con el movimiento guerrillero. En ese entonces su lucha tenía un norte: sobrevivir, y el camino de las armas era quizás el único que le garantizaba mantener su vida y la de 50 compañeros más.¹²⁹

A medida que pasaba el tiempo los acuerdos de paz de los respectivos gobiernos con los guerrilleros liberales dejaron de cumplirse, y las amnistías se convertían en una firma de defunción ante los odios políticos y sectarios. Ante esta situación, Marulanda continuó en la clandestinidad.

En la década del sesenta y setenta su grupo guerrillero adquirió popularidad ante la avanzada comunista en el Caribe y el nuevo discurso denominado “marxista” que tenía como objetivo la lucha de clases. Sin embargo, desde la década del ochenta, sus objetivos se volvieron económicos y de poder, gracias a su estrecha relación con el auge del narcotráfico. Por eso, cuando la era Gorbachov provocó la caída del comunismo en la Unión Soviética, la situación de la guerrilla no cambió.¹³⁰

Al respecto debe destacarse, como lo afirma Jorge Orlando Melo¹³¹, que la guerrilla internada en la selva, territorio de difícil acceso y ningún control estatal, no podía

Alternar el cargo de Presidente de la República durante un período de dieciséis años (dos Presidentes liberales y dos conservadores).

Buscar la manera de acabar con el odio y la violencia entre los dos partidos, violencia que, tan sólo durante la década de 1950, ya había acabado con la vida de miles de colombianos.

Una vez aprobado el plebiscito nacional (efectuado el primero de diciembre de 1957), y definidos, aclarados y convenidos los principales puntos de consenso y acuerdo entre los partidos, nace finalmente el Frente Nacional, el cual estaría signado por dos características primordiales: alternación y paridad.

La alternación hacía referencia al cambio obligatorio de filiación política del Presidente de un período a otro; es decir, debería haber un Presidente de diferente partido cada cuatro años, mientras que la paridad hacía referencia a la igualdad de participación de los dos partidos en los puestos del Gobierno. TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva historia de Colombia, volumen II (capítulo 15 Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis), Editorial Planeta, Bogotá: 1989.

¹²⁹ Las primeras dos organizaciones guerrilleras son: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, conformada por algunas autodefensas campesinas influenciadas por el Partido Comunista y el foco guerrillero, inspirado por la revolución cubana pero igualmente vinculado a la histórica resistencia campesina en el departamento de Santander, denominado Ejército de Liberación Nacional, que proclama la estrategia del Che Guevara para derrocar al gobierno y gana mucha simpatía por la integración del cura Camilo Torres en 1965. (Camilo Torres cae en su primer combate, el 15 de febrero de 1966). En 1967, con la división internacional de los partidos comunistas entre "pro-soviéticos" y "pro-chinos" nace una tercera organización, el Ejército Popular de Liberación de pensamiento maoísta. En poco tiempo logra extenderse particularmente en los departamentos de la Costa Atlántica. Nuevaalejandria.com

¹³⁰ MONTES SARMIENTO, María Alejandra y PEREA GARCÉS, María del Rosario *¿Cómo el narcotráfico ha influido en la política criminal colombiana? 1978- 1997*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. 2005

¹³¹ MELO, Jorge Orlando. *Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana*. Biblioteca virtual Banco de la República.

enfrentarse abiertamente a los campesinos, y trató de regular el proceso de plantaciones de matas de coca: limitar las plantaciones y mantener productos alternativos alimenticios. Pero decidió además beneficiarse con el negocio: implantó una tasa que convencionalmente se ha estimado en el 10% sobre las transacciones de hoja o pasta de coca¹³².

Estos dos grupos muy divergentes se unieron así contra el control del Estado y por el beneficio mutuo económico y militar -la guerrilla recibía recursos económicos y además tenía acceso a redes que le permitían abastecerse de armas, mientras que el narcotráfico conseguía un mecanismo de protección de los cultivos.

La guerrilla se financia del secuestro de personas, de tributos que exige a los ganaderos, productores de banano y palma africana, empresas explotadoras de petróleo y oro, pequeños y medianos empresarios que trabajan en sus territorios. Pero una de sus principales fuentes de financiación es el narcotráfico¹³³, ya sea brindando protección o interviniendo directamente en el negocio e incluso se ha llegado a considerar que cuenta con laboratorios propios.¹³⁴

Ante los constantes abusos, secuestros y vacunas realizadas por la guerrilla, desde comienzos de los años ochenta, aparecieron redes de organizaciones de defensa antiguerrillera¹³⁵ financiadas en buena parte por los narcos, y vistas con simpatía por el ejército, o apoyadas por él. Los enfrentamientos iniciales entre estos grupos, se produjeron en el Magdalena Medio (1982-85). Pero a partir de 1986 Gonzalo Rodríguez Gacha, el mexicano, principal capo narcotraficante de la región centro-oriental del país, que había establecido algunas formas de cooperación con las guerrillas, entró en conflicto radical con ellas. El momento más crítico se produjo en 1987, con el asesinato del candidato presidencial apoyado por la guerrilla en las elecciones de 1986, el

¹³² "La ley del monte", una película elaborada por Brian Moser para la BBC, presenta la estimulante imagen del secretario político de un frente de las FARC pesando montañas de pasta de coca y apilando pacas de billetes del impuesto.

¹³³ En marzo de 1984, fueron descubiertos los laboratorios de Tranquilandia, que según las pruebas eran protegidos por la guerrilla.

¹³⁴ Memorias Cumbre Social y Política 2009. Edición: Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá: 2010

¹³⁵ Debido al creciente accionar guerrillero en los años 1990, surgieron las CONVIVIR a nivel nacional. Durante el gobierno del Presidente Cesar Gaviria Trujillo se emitió el Decreto Ley 356 de 1994, que sustentó jurídicamente la toma de armas de fuego de uso restringido y actuar con técnicas y procedimientos distintos de los establecidos para otros servicios de vigilancia y seguridad privada, por parte de la población civil, bajo la denominación de "servicios especiales de seguridad privada". Mediante Sentencia C-572/97, la Corte constitucional declaró inexecutable el porte de armas de la sociedad civil, dando fin a la naturaleza de las llamadas convivir, término que no se incluía en la redacción de la norma.

miilitante del Partido Comunista Jaime Pardo Leal, después de disputas por presuntas acciones de la guerrilla contra los narcotraficantes, que habrían incluido ataques militares, secuestros y la apropiación de los mismos bienes que se suponía estaban protegiendo. Desde ese momento, los grupos políticos relacionados con la guerrilla, en especial los miembros del movimiento de la Unión Patriótica fueron víctimas de una intensa campaña de exterminación coordinada y promovida por los traficantes de droga, que contó también con el apoyo y la ayuda más o menos secreta de miembros de los organismos de seguridad del Estado, en especial del ejército.¹³⁶

Ambos grupos impusieron por mucho tiempo sus propias leyes y sembraron tanto en la selva como en las ciudades el terror y el miedo. La guerrilla es una flagrante violadora de derechos humanos, al reclutar a la fuerza niños y niñas campesinos, secuestrar y “matar vivos” a cientos de colombianos que interna en la selva mediante secuestros, atentando contra la población civil, plantando minas “quiebra patas”¹³⁷ que destruyen la vida de inocentes, extorsionando y aprovechándose de la población más vulnerable carente de poder decisorio y político, por lo cual, es cada vez más fuerte el sentir de la población colombiana que la guerrilla ha perdido sus ideales.

La interacción de estos tres grupos, guerrilla, narcotráfico y paramilitares, han sembrado el miedo y el terror tanto en el campo como en las ciudades colombianas, entre carro- bombas, cilindros de gas, collares- bomba, burro bomba, torturas, secuestros, desapariciones forzadas, fosas comunes, desplazamiento, abusos sexuales, boleteo, abigeato, masacres, reclutamiento forzado, etc., todos estos instrumentos de guerra, han dejado sin duda huella en la población colombiana, no sólo en el vestido del luto que deja la matanza de colombianos, sino un temor paralizante que impide actuar y una desconfianza profunda que niega cualquier posibilidad del cambio.

Por otro lado, estos grupos tienen un objetivo común: el poder y el dinero, lo que los identifica con otro de los grandes actores colombianos: los políticos, con los que se ha comprobado tener un fuerte vínculo como se conoció en el reciente escándalo por la denominada “parapolítica”.¹³⁸

¹³⁶ La Unión Patriótica fue formada como resultado de las negociaciones de paz de 1982-85 y aunque estuvo en buena parte orientada por el Partido Comunista, que actuaba entonces como brazo político de la guerrilla, logró el apoyo y la vinculación de importantes figuras de la izquierda independiente del país. Los asesinatos, sin embargo, se orientaron en forma más bien selectiva contra los militantes cercanos al partido comunista. MELO, Jorge Orlando. *Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana*. Biblioteca virtual Banco de la República.

¹³⁷ En Colombia coloquialmente se denomina minas quiebra patas a las minas antipersonales. La Ley 759 de 2002, las define como “*toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas.*”

¹³⁸ Frente al tema pueden consultarse libros como “Mi confesión”, en el que Carlos Castaño da su versión del paramilitarismo en Colombia. ARANGUREN MOLINA, Mauricio.. Bogotá: Oveja negra 2002

En 1982, el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, hace una declaración de guerra formal a las drogas, incluyendo esta lucha dentro de la política de seguridad nacional de ese país; el plan consistió en ofrecer ayuda financiera y técnica para desarrollar un sistema judicial independiente que permitiera combatir de manera directa a la subversión y al narcotráfico que para ese entonces representaban una amenaza contra cualquier régimen democrático,¹³⁹ surgiendo de esta forma un nuevo e importante sujeto en el contexto nacional, con capacidad de influir en las políticas y decisiones del país, imponiendo condiciones e inclusive estableciendo bases militares en el territorio colombiano.

Es a raíz de la insistencia de Norteamérica, que el narcotráfico en Colombia pasando de ser problema de la economía informal y se convierte en un delito que afecta directamente a la población mundial.¹⁴⁰

En Colombia es popular el refrán “no hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista”, lo que le falta es el momento de empezar el conteo. Colombia ya ha celebrado el bicentenario de la independencia, contó con una guerra de cien días, mantuvo vigente por más de 100 años su Constitución Política e incluso cuenta con *cien años de soledad*¹⁴¹. Sin embargo, la violencia parece ser un fenómeno de nunca acabar, desde la guerrilla, el narcotráfico, el paramilitarismo y la delincuencia común, hasta el propio Estado que torpemente combate estos grupos, pero además es otro actor en la violación de derechos humanos. La violencia se encuentra presente en la historia de Colombia, pero ante la perpetuidad de la misma y la falta de resultados, es el momento de pensar en otras estrategias, menos sangrientas y costosas para todos y más efectivas en materia de redistribución igualdad social, en el que cada ciudadano se encuentre comprometido con ese mejor vivir ansiado por todos.

En este punto, tiene especial importancia el concepto de la buena gobernanza, que se caracteriza por la participación, la transparencia y la información.

Para hablar de gobernanza, es pertinente hacer referencia al Informe de la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Según dicho informe la “sobrecarga” del Estado de bienestar, generado por las demandas y presiones de los grupos sociales, da lugar a

¹³⁹ SARMIENTO, Eduardo. Narcotráfico en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990 p.205.

¹⁴⁰ La capacidad de penetración del crimen y su repercusión en la política, no son nuevas, pero sí la vinculación global del crimen organizado, su condicionamiento de las relaciones internacionales, tanto económicas como políticas, debido a la escala y el dinamismo de la economía criminal. CASTELLS, Manuel. La era de la información. V. II. El poder de la identidad. Siglo XXI editores. México: 2001. P. 288

¹⁴¹ Gabriel García Márquez. 1967

una crisis fiscal permanente y a la pérdida de capacidad del Estado para resolver los problemas sociales y económicos. Por esta razón, era necesaria la reducción del aparato estatal, que debía concentrarse en la generación de políticas públicas y conducción de la sociedad.

El punto neurálgico y que dio paso al tránsito entre la gobernabilidad y la gobernanza se presentó cuando gobiernos fiscal y administrativamente fuertes se mostraban débiles para resolver problemas, quedando en evidencia necesidades que van más allá de las capacidades gubernamentales.

Así, la gobernanza plantea una interacción entre entidades gubernamentales, el mercado y la sociedad para atacar problemas sociales endémicos y producir el futuro deseado, mediante la generación de espacios de diálogo y mediación de intereses y conflictos. Puede definirse como el “complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.”¹⁴²

En cuanto a Colombia se refiere, las bases hacia una gobernanza, que parte de un Estado más dinámico, fueron planteadas en la Constitución Política de 1991, a través de la desconcentración, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.

En torno al proceso de paz que inició con los diálogos que arrojaron como resultado la firma del Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto en Cartagena el 26 de septiembre de 2016. Acuerdo que no fue aprobado por el pueblo colombiano en el plebiscito del 02 de octubre de 2016, por lo cual, fue necesario modificar el texto del acuerdo, que se firmó el 24 de noviembre en la ciudad de Bogotá. Ante la negativa del pueblo, fue necesario que el nuevo acuerdo fuera llevado al Congreso de la República para su ratificación, dada por el Senado y Cámara de Representantes, los días 29 y 30 de noviembre, respectivamente.

De esta forma, se inicia un proceso histórico para Colombia, en el que una buena gobernanza es fundamental para la construcción de un nuevo país, toda vez que “en cierto modo el concepto de gobernanza es un concepto poscrisis, que mira al pasado, ya que la crisis (de gobernabilidad) y sus secuelas son las que hicieron posible su invención/compreensión, al poner en evidencia “que el gobierno no bastaba para dirigir y que había sido factor de desgobierno en dimensiones importantes de la vida social”¹⁴³

¹⁴² UNDP, Reconceptualising Governance, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9. Apud SERNA DE LA GARZA, José Ma. Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribuciones para una interpretación del caso de la guardería Abc). Instituto de investigaciones jurídicas. Serie de estudios jurídicos, num. 158. Universidad Nacional Autónoma de México. México: 2010 p. 36

¹⁴³ Luis F. Aguilar (80). Tomado de: Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas. Ramón Rodríguez González (dir.) Editorial Neibiblo

Así, es indispensable que el posconflicto se traduzca en una construcción social, fundamentada en una buena gobernanza, en el que el gobierno fomente y facilite la participación de los diferentes sectores de la sociedad y los ciudadanos sean conscientes de su papel en las nuevas dinámicas del país que perdona y acoge a los actores y víctimas del conflicto.

De esta forma, la buena gobernanza puede verse como “una respuesta a la pregunta de cómo hacer frente a las grandes transformaciones experimentadas por nuestras sociedades en la actualidad, evitando que éstas vayan a la deriva,”¹⁴⁴ elemento fundamental para el repensar de la sociedad colombiana y los nuevos rumbos en la construcción de un país en paz y tolerante.

Resulta fundamental que la sociedad colombiana entienda y sea consciente de que la firma de la paz no es un punto de llegada, sino uno de partida, en la que deben articularse esfuerzos para formar el país con el que todos soñamos y que se encuentra plasmado en nuestra constitución política, como marco de referencia.

En este sentido y de cara al control fiscal, el Estado, los órganos de control y específicamente la Contraloría, debe contar con un aliado fundamental: el ciudadano, permitiendo que se construya una verdadera gobernanza que sea el cimiento de un verdadero estado de derecho.

Como se ha señalado anteriormente, el control ciudadano constituye el último, aunque no menos importante de los elementos integrantes del sistema de control fiscal colombiano.

En cuanto al ejercicio del control fiscal por parte del ciudadano, desde el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia, se hace referencia a la condición de República democrática, participativa y pluralista, del Estado Colombiano y a su vez, y el artículo 270 de la Carta, asigna a la Ley la función de organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

En materia de control ciudadano, la Ley 489 de 1998¹⁴⁵, se ocupa de la democratización y control social¹⁴⁶ de la administración pública y en su artículo 32 faculta a las entidades y organismos de la Administración Pública para realizar todas

¹⁴⁴ Ídem 133

¹⁴⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹⁴⁶ “El control social puede definirse como aquellas acciones formales e informales de control que son ejercidas por la ciudadanía no sólo en el plano electoral sobre representantes políticos sino también sobre los comportamientos individuales de los administradores públicos y las organizaciones que brindan servicios públicos, cualquiera sea su carácter. Administración financiera Gubernamental. Un enfoque comparativo entre la Nación y la Provincia de Córdoba. Ministerio de finanzas. Provincia de Córdoba. 2015 P 351

las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, para lo cual pueden entre otras, acudir entre otras a implementar acciones como:

1. Convocar a audiencias públicas.
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

El legislador dio la potestad de decidir si convoca o no a audiencias públicas a la administración y el ciudadano se encuentra limitado tanto en su formación en veeduría para el control y fiscalización de la gestión pública, como a encontrarse previamente en una organización o veeduría, para ejercer el control fiscal.

De esta forma, la acción del ciudadano como elemento integrante de control gubernamental se queda no sólo corto, sino que simula la existencia de una participación que no es tal, sumado a una gran limitación en cultura política ciudadana, en razón a que la capacitación que establece la Ley 489 de 1998, se restringe a organizaciones civiles o veedurías organizadas previo al cumplimiento de una serie de requisitos, dejando por fuera la formación individual, por ejemplo de estudiantes, investigadores o ciudadanos que individualmente se encuentran interesados en el control ciudadano a las entidades públicas y que buscan claridad y herramientas para hacerse miembro activo en las decisiones del Estado y en las actuaciones de quienes se encuentran ejerciendo funciones públicas y manejando los finanzas públicas y el destino de todos los habitantes del territorio colombiano.

Así las cosas, el sistema se encuentra diseñado para desestimular la participación ciudadana, de tal suerte que el ciudadano atendiendo a trabas, desinformado y sin apropiación de lo público, continúe en un papel pasivo y permisivo que da paso a fenómenos como el de la corrupción.

“Es necesario considerar al respecto, que el control social sobre la administración pública se ejerce de abajo hacia arriba, cuando la sociedad se organiza autónomamente para ejercer el control sobre aquellas instituciones en las cuales no tiene poder forma; o de arriba hacia abajo, cuando el espacio para el ejercicio del control social es generado desde el mismo Estado y se lleva a la práctica, por ejemplo, a través de la participación ciudadana en los consejos directivos de las instituciones públicas.”¹⁴⁷

¹⁴⁷ Administración financiera Gubernamental. Un enfoque comparativo entre la Nación y la Provincia de Córdoba. Ministerio de finanzas. Provincia de córdoba. 2015 P 351

En desarrollo de sus funciones, la Contraloría General de la República, cuenta dentro de su estructura orgánica con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, que a su vez, se funciona a través de 2 Direcciones: Atención ciudadana y Promoción y desarrollo ciudadano.

Adicionalmente en cada Contraloría Delegada y Gerencia Colegiada existen grupos de participación ciudadana que atienden las denuncias de los temas que competen en el territorio o eje temático.

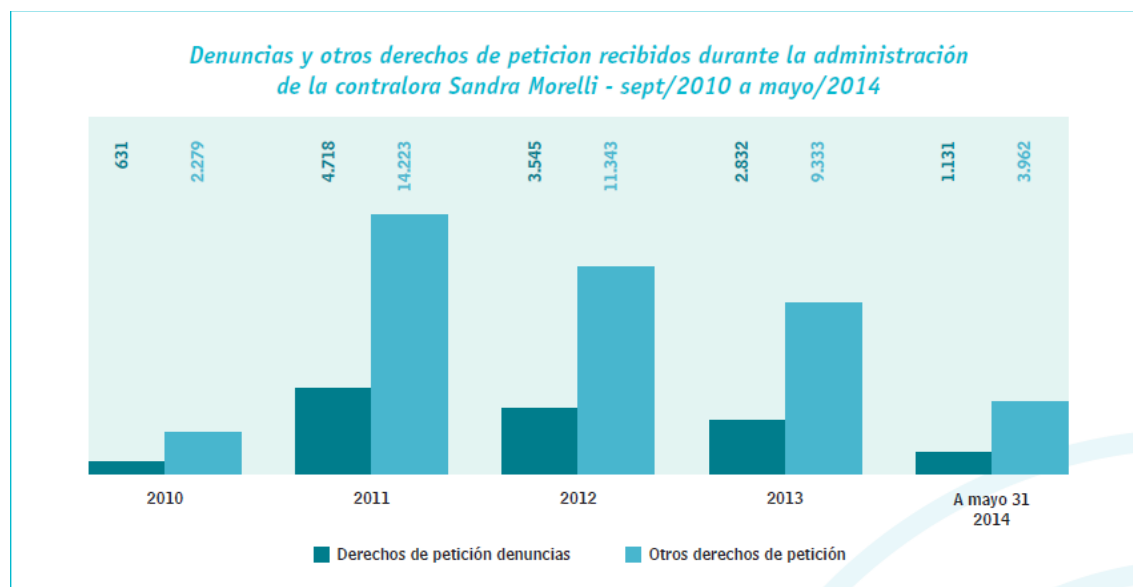
El Control Fiscal Participativo se encuentra conformado por cinco estrategias:

1. Información. Hace referencia a la garantía del ciudadano de acceder a la información para facilitar la participación informada en el ámbito de lo público y específicamente de la administración y cuidado de los recursos públicos.
2. Formación. Esta estrategia está orientada a facilitar las condiciones para que los ciudadanos y las organizaciones ciudadanas cualifiquen su mediante la capacitación.
3. Organización. Esta estrategia está orientada a fortalecer el tejido social y los niveles de articulación y cohesión de las organizaciones sociales y ciudadanas, con el propósito de potenciar la participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública, especialmente orientado a veedurías ciudadanas reglamentadas mediante la Ley 850 de 2003.
4. Sistema de Recepción de Denuncias. La misma se encamina a brindar atención a la ciudadanía respecto a la denuncia, que es el medio por el cual una persona le da a conocer a la CGR, en forma verbal o escrita, hechos o conductas que, presumiblemente, podrían estar configurando un manejo irregular o en detrimento de fondos o bienes de la Nación, bien sea por parte de un servidor público o de un particular que administre dichos recursos.
5. Auditorías Articuladas. Esta estrategia está orientada a fortalecer la calidad del proceso auditor y los resultados del control fiscal mediante los aportes de organizaciones sociales, gremiales, académicas y otras legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad o sector auditado. La articulación con la sociedad civil parte de la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad y seriedad, responsabilidad, reserva y estricto cumplimiento de su papel, así como de la calidad de los aportes de la ciudadanía al ejercicio de vigilancia del buen uso de los recursos públicos. El modelo de articulación de las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de auditoría contempló la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, gremiales, académicas, sectoriales, profesionales y sindicales, entre otras, mediante las fases de vinculación, articulación, seguimiento y extensión.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS América Latina. Contraloría General de la República. 2011 <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf>

Las solicitudes ciudadanas, se clasifican en derechos de petición y denuncias. De conformidad con el informe presentado por la CGR al Congreso de la República, en el período comprendido entre septiembre de 2010 y mayo 31 de 2014, la CGR recibió y tramitó, 53.997 solicitudes ciudadanas, de las cuales 41.140 corresponden a otros derechos de petición y 12.857 a denuncias.

Gráfica No. 7
Solicitudes ciudadanas CGR



Fuente: Informe de Gestión al Congreso, 2010-2014

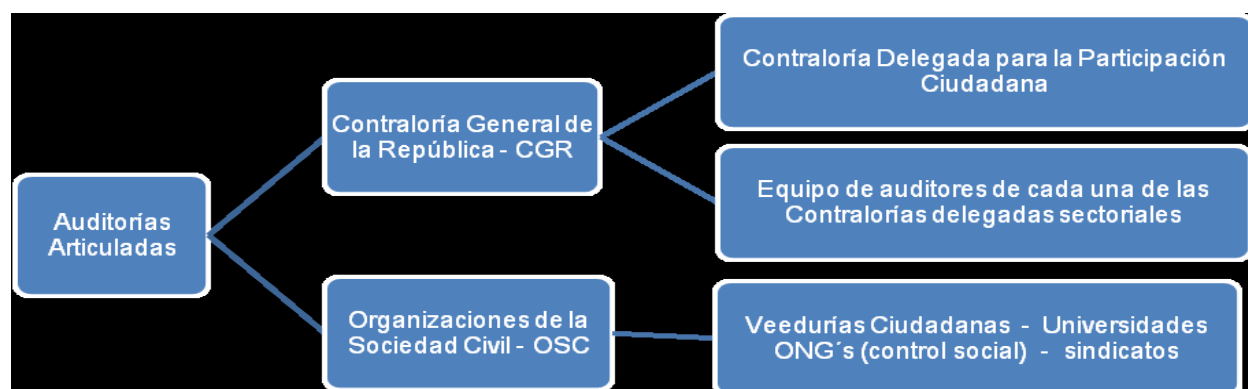
Conforme a la gráfica anterior, se observa una disminución de la participación de los años 2013 y 2012 respecto del 2011, siendo un reflejo de la baja participación de los colombianos en los temas públicos, lo que tiene origen en diversas causas dentro de las que se pueden mencionar, el nivel socioeconómico al que se pertenece¹⁴⁹, el desinterés manifestado abiertamente, la desconfianza en las instituciones públicas, hasta el desconocimiento de los mecanismos y canales de información con los que cuenta la ciudadanía para participar y conquistas y hacer valer sus derechos.¹⁵⁰

¹⁴⁹ En Colombia la falta de participación “pone de manifiesto una desigualdad aguda, que tiende a reforzarse, y que pone en seria desventaja a los sectores de la población menos favorecidos” ¿Quiénes participan en política en Colombia, ¿cómo y por qué? Rodrigo Losada Lora y Eduardo Vélez Bustillo. Centro de Investigación Económica y Social- Fedesarrollo. 1979. Consultado en <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2642> P. 160

- ¹⁵⁰ Según las vulnerabilidades de determinados grupos sociales, la represión de los derechos humanos se dirige o bien contra la creación de derechos o bien contra la organización para defender o crear derechos. Boaventura de Sousa De Santos.

En el escenario del ejercicio del control ciudadano, las auditorías articuladas se constituyen en la expresión máxima de este derecho y deber. Las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad o sector auditado para que participen con sus aportes técnicos o con conocimientos relacionados con el impacto social, económico y/o ecológico de los planes, programas o políticas, pueden contribuir al desarrollo del proceso auditor, en este tipo de auditorías.

Gráfica No. 8
Actores en el ejercicio de las auditorías articuladas.



Fuente: Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS América Latina. p. 25

En el marco de la articulación con estas organizaciones al control fiscal, en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2010 a mayo 31 de 2014, la CGR realizó 290 auditorías articuladas discriminadas así: 50 en el segundo semestre 2010, 76 en el 2011, 82 en 2012, 62 en 2013 y las restantes 20 en el primer semestre de 2014 en su mayoría con la participación de veedurías ciudadanas, asociaciones, fundaciones, organizaciones sindicales, ONG, y los comités de seguimiento a recursos de regalías.

Durante el período comprendido entre septiembre de 2010 y mayo 31 de 2014, la Contraloría General de la República (CGR) recibió y tramitó, 53.997 solicitudes ciudadanas, de las cuales 41.140 corresponden a otros derechos de petición y 12.857 a denuncias.

Si bien, el legislador ha dado herramientas para facilitar el ejercicio del control social ciudadano, esta regulación a su vez puede resultar contraria a la propia participación, en tanto que la participación puede o debe ejercerse de la forma en que el ciudadano lo considere más idóneo, y no encasillado en lo señalado por el legislador

La participación ciudadana se encuentra enmarcada jurídicamente por el artículo 103 de la Constitución Política y la Ley 131¹⁵¹ y 134 de 1994,¹⁵² sin embargo, el grado de

¹⁵¹ Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones

participación a través de los diferentes mecanismos contemplados para este fin, es muy bajo, además de que se encuentran entrabados por el mismo legislador.

Al respecto puede hacerse referencia al cabildo abierto, cuyos orígenes se remontan al derecho español, del cual se adoptó en Latinoamérica durante la colonia. En el derecho positivo indiano, la fórmula desarrollada consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual se tomaban decisiones¹⁵³. En la actualidad se encuentra definido por la Ley como "*la reunión pública de los Concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad*".

Sin embargo, la legislación colombiana, en oposición a la génesis de la figura, desarrolla en una serie de formalismos que deben agotarse para que opere el cabildo, con el agravante de atribuirle un carácter meramente deliberante, sin que el pueblo tenga efectivamente un poder decisorio en la toma de decisiones de quienes los gobiernan, como lo señalan algunos estudiosos al señalar "*Que la gente pueda opinar no es suficiente, que pueda actuar es necesario, y que pueda actuar en aquello que le interesa, en su comunidad, en su barrio, en su municipio, (...), etc.*"¹⁵⁴

En lo tocante con el ejercicio del control fiscal ciudadano, la situación es similar, en la medida que el manejo de las finanzas públicas, principios y procesos de contratación, contaduría pública y temas mucho más complejos, no son de conocimiento popular ni de manejo cotidiano, por lo cual no es fácil que el ciudadano interesado en defender las finanzas del Estado cuente con las herramientas necesarias para entender la complejidad de dinámicas de corrupción que valiéndose del mismo marco jurídico logran organizar verdaderas organizaciones de corrupción para beneficiarse de los recursos públicos, en perjuicio del Estado y de la ciudadanía.

A propósito del pos conflicto, es preciso tener en cuenta que los dineros que se destinan a este fin no son pocos, al igual que la institucionalidad que se genera en torno a este periodo. Lo que amerita conocer y entender los nuevos recursos, competencias, entidades, programas, etc., para ejercer un control ciudadano efectivo y oportuno de la mano de la Contraloría General.

El costo del 2015 para víctimas fue de 9,6 billones de pesos (US\$3.500 millones), para atender a casi seis millones de personas, de un total de más de siete millones registradas en esta condición.

¹⁵² Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

¹⁵³ Sentencia C-180 de 1994.

¹⁵⁴ Estanislao Zuleta, "La participación democrática en Colombia", *Revista Universidad de Antioquia*, 56(212), Medellín, abr.-jun., 1988, p.8.

Según el Bank of America durante los próximos diez años (el gasto anual se irá reduciendo, de acuerdo con el reporte, si el conflicto se detiene) lo destinado a víctimas podrá representar entre el 0,7 y el 1,4% del PIB anual.

El otro componente grande del gasto vinculado con la paz es el rural, que de hecho está incluido entre los puntos que el gobierno y las FARC negocian en La Habana.

Para Bank of America, "una reforma agraria de gran escala podría ser muy costosa, dado el alto nivel de inequidad en la distribución de la propiedad de la tierra y un alto número de desplazados internos".

En cuanto a una reforma agraria, derivada de los acuerdos de paz, se estima que su impacto fiscal estaría entre el 0,4 y 2,4% del PIB anual en diez años, incluyendo en el gasto la restitución de tierras a desplazados por grupos guerrilleros, paramilitares o por las fuerzas armadas.

Finalmente, otro de los componentes asociados a la firma de la paz en Colombia, es el relacionado con la desmovilización de combatientes, que según la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), que se ocupa del proceso de desmovilización de combatientes, la atención brindada a una de estas personas durante un año requiere unos 5 millones de pesos (menos de US\$2.000).

El presupuesto 2015 de la ACR está en torno a los US\$60 millones, para atender actualmente a unas 30.000 personas en proceso de desmovilización y reintegración social. Según el presidente Juan Manuel Santos, la desmovilización incluirá unos 17.500 guerrilleros¹⁵⁵, entre combatientes en armas y milicianos, mientras que otros, como el Bank of America, habla de una cifra de un poco más de 36.000.¹⁵⁶

Así, no sólo el gobierno tiene un gran reto en materializar la paz en un Estado fracturado por un extenso periodo de guerra interna que lleva consigo otra serie de problemas sociales, económicos, psicológicos, etc., sino que los ciudadanos y todos los actores de la población tienen el compromiso de conocer a fondo todo el andamiaje creado para el posconflicto, que permita la participación en dinámicas que construyen verdadera gobernanza.

¹⁵⁵ Tomado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-santos-dice-el-numero-de-guerrilleros-de-las-farc-que-se-desmovilizaran/465502>. Visto el 31-08-2016

¹⁵⁶ Natalio Cosoy BBC Mundo, Bogotá. Tomado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150717_colombia_economia_cuanto_cuesta_paz_nc. Visto el 31 agosto de 2016

Ciudadanía en la era digital.

Abordar el tema de ciudadanía conlleva tres ejes claves. En primer lugar, el debate ideológico que intenta definir la naturaleza de los “sujetos” que se van a considerar ciudadanos. Este eje es una manifestación de una visión liberal-individualista que acude a la relación entre sujeto individual y sujetos colectivos. Por su parte, el debate teórico, como segundo eje, se ocupa del contenido de los derechos del ciudadano, abordando los derechos “universales” para establecer una relación entre derechos humanos, civiles, políticos, económico-sociales, colectivos y globales. Por último, el debate político determina las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado, es decir, las obligaciones o deberes ligados a la ciudadanía.¹⁵⁷

Para autores como Elizabeth JELIN, ser ciudadano o ciudadana significa dos cosas: una, poseer un sentimiento de pertenencia a una comunidad política; otra, obtener un reconocimiento de esa comunidad política a la que se pertenece. La pertenencia y el reconocimiento a una comunidad conllevan deberes y derechos. Las denuncias sobre las situaciones y políticas sociales desfavorables para las comunidades, las peticiones de nuevos derechos, el cuidado de los logros sociales que parecen los más justos, las exigencias del cumplimiento de los contratos sociales y la participación en la esfera pública son acciones, entre otras tantas, que adoptan los ciudadanos o ciudadanas en la vida cotidiana.¹⁵⁸

Conviene alertar contra el peligro de identificar la ciudadanía con un conjunto de prácticas específicas –tales como votar en elecciones o la libertad de expresión, recibir beneficios sociales del Estado, etc.-. Más allá de tales prácticas, la ciudadanía es parte de la construcción y el cambio y ser ciudadano significa el derecho de reclamar y por lo tanto salir del plano subordinado y la obligación de ejercer una “práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrían decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados.”¹⁵⁹

A pesar de los rezagos producto del conflicto interno que acompaña al país y tal como se ha señalado en páginas anteriores, Colombia no es ajena a fenómenos mundialistas como la globalización y la introducción de las nuevas tecnologías en todas las esferas,

¹⁵⁷ JELIN, Elizabeth. “Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina, en: *Ágora*.” Cuadernos de estudios políticos, año 3, Nr. 7: Ciudadanía en el debate contemporáneo. Argentina: 1997, p. 189-214

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ GUNSTEREN, Van. apud JELIN, Elizabeth. “Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina, en: *Ágora*. Cuadernos de estudios políticos”, año 3, Nr. 7: Ciudadanía en el debate contemporáneo. Argentina: 1997, p. 194

por lo cual, conjuntamente con la superación de los problemas característicos, es preciso apropiarse de nuevos elementos y exigencias del mundo moderno e incluso emplearlos en la lucha por los derechos ciudadanos, generando nuevas dinámicas participativas e incluyentes.

De acuerdo con los datos de la medición United Nations Knowledge Base (UNKB, por sus siglas en inglés), que realiza a nivel mundial Naciones Unidas con información de Gobierno Electrónico, Colombia ocupa el primer lugar de la región, seguido por Chile, Uruguay y Barbados, en la implementación del programa de Gobierno Electrónico.

Según el informe, presentado en el año 2011, de los 192 países que se evaluaron, Colombia pasó del puesto 52 al 31 en el mundo. Entre los resultados del programa se destaca el número de trámites en línea que aumentó de 73 en 2006 a 700 en 2009 y el promedio mensual de visitas al portal de gobierno en línea pasó de 119 mil a 534 mil en tres años. Además, los 1.103 municipios del país ya tienen su página web.

El programa de capacitación del ciudadano para realizar trámites y servicios en línea llegó a 35 mil colombianos, incluso en regiones marginadas, y los funcionarios públicos que ya están capacitados suman 20 mil, según informes del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.¹⁶⁰

Pero este esfuerzo gubernamental para poner a disposición de la ciudadanía información y servicios estatales a través del internet, de nada sirve si todo ello no va acompañado de un ecosistema digital¹⁶¹, por lo que es de considerar que el país aún tiene un importante rezago en penetración de Internet y computadores frente a otros países de la región. Este rezago es aún mayor cuando se le compara con países desarrollados. La siguiente gráfica muestra la penetración de Internet de banda ancha fija, Internet móvil y de PCs en varios países desarrollados y de la región. Es claro que Colombia y los demás países de la región están bastante atrasados en éstos indicadores comparados con países desarrollados. Además, en el caso de los países latinoamericanos, hay varios que le llevan la delantera a Colombia, como es el caso de Chile, México y Brasil.

¹⁶⁰ “La discusión acerca de la ciencia para todos y de las corrientes que discuten actualmente acerca del alfabetismo científico se ubican, a nuestro juicio, en esta última tendencia, dado que se trata de formar personas que manejen los códigos de la modernidad postindustrial de tal manera que en el momento de escoger entre opciones que involucran tendencias técnico-científicas, pero con evidentes connotaciones ético – políticas, estén capacitados para discernir y elegir por sí mismos sin necesidad de abdicar de su propia capacidad de juicio en beneficio de agentes expertos.” CABRAL PERDOMO, Ignacio Alfabetismo Científico y Educación. En Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Central de Veracruz), Accesible en <http://www.rieoei.org/deloslectores/Cabral.PDF> 2001.

¹⁶¹ Infraestructura, servicios, aplicaciones y usuarios.

Gráfica No. 9
Internet de banda ancha fija, Internet móvil y de PCs



Penetración de Internet Fijo, Internet Móvil y PCs en países seleccionados
Fuentes ITU 2009, Pyramid Research 2010

Para llevar a la sociedad a nuevas dinámicas de participación y de democracia¹⁶², mediante una posición activa en lo público, no como algo ajeno, sino como un elemento de la vida que no sólo es propio, sino que se construye con el apoyo y la participación de todos, deben crearse vínculos que van más allá del internet y los computadores.

La generación del cambio debe apoyarse en el entendimiento de las implicaciones de ser ciudadano del siglo XXI y del papel que se debe desempeñar en función de permitir una verdadera gobernanza, en la que la comunidad tenga un papel trascendental.

La interacción de los ciudadanos en el ciber espacio, da lugar a la denominada comunidad virtual, que puede ir de una simple lista de transmisión temporal por medio del correo electrónico hasta la creación de verdaderas relaciones de carácter intelectual, afectivo y social sólidas y a largo plazo, como esa comunidad well descrito por Howard Rheingold. Pero, además, las comunidades tradicionales llegan a convertirse también en comunidades virtuales, ya que su administración, clientes y usuarios interactúan a través de la red.¹⁶³

En cuanto a control fiscal se refiere, las entidades públicas cuentan con páginas webs en las que los ciudadanos pueden consultar información y solicitar información, para que se envíe en forma física o digital a correos electrónicos, por lo que en materia de acceso a la información se cuenta con una herramienta muy valiosa, que bien aprovechada puede ser muy para abordar los temas públicos y el control de los recursos públicos.

¹⁶² "Democracia y Participación Política son dos conceptos extremadamente afines, casi sinónimos. Porque no existe democracia allí donde los ciudadanos carecen de la posibilidad para decidir quién les ha de gobernar y cuáles son los objetivos que el gobernante debe perseguir. A la inversa, puede afirmarse que en cualquier sistema político en el cual los ciudadanos tengan la mencionada posibilidad, rige allí de hecho la democracia" ¿Quiénes participan en política en Colombia, ¿cómo y por qué? Rodrigo Losada Lora y Eduardo Vélez Bustillo. Centro de Investigación Económica y Social- Fedesarrollo. 1979. Consultado en <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2642> P.

¹⁶³ LEVY, Pierre. *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona: Editorial OUC 2004 P 55

Ahora bien, es necesario considerar que no basta con la intención de presentar denuncias de posibles hechos de corrupción, sino que es necesario tener un conocimiento previo de las normas y procedimientos que rigen a la administración pública y el manejo y administración de sus recursos, pues, de no ser así, no sólo no se logra hacer aportaciones al control fiscal, sino que se puede llegar al punto entorpecerlo.

Sobre el particular, se encuentra que, de conformidad con la información de la Dirección de Atención Ciudadana de la CGR¹⁶⁴, los errores más comunes del ciudadano al momento de presentar denuncias, son presentar denuncias de temas que no son de competencia del ente de control, no identificar las fuentes de financiación y por ende errar en la vinculación de las entidades públicas implicadas y no aportar soporte alguno o concreción de modo, tiempo, lugar y posibles implicados en hechos de corrupción que permitan indagar sobre lo que se denuncia, lo que deja en evidencia la falta de conocimiento de los ciudadanos de la normatividad que rige el sector público, del desconocimiento de las funciones de la CGR y de las nociones de la gestión fiscal.

Conforme a lo anterior, es indispensable que el ciudadano se capacite y se forme en los temas públicos, con el fin de ejercer un control efectivo, pues de lo contrario, antes de contribuir a la vigilancia de los recursos públicos, se convierte en un obstáculo para la labor de control fiscal de la CGR, al saturar a la administración de información, quejas y peticiones y solicitudes infundadas, temerarias, que entorpecen la labor del ente de control distrayéndolo de los temas que ameritan realmente atención para evitar la pérdida de los recursos públicos.

La falacia de la democracia: participación y derechos

Según Rousseau,¹⁶⁵ para que la democracia subsista es preciso que ningún ciudadano sea tan opulento que pueda comprar a otro y ninguno tan pobre que se vea precisado a venderse, en tanto que la miseria y la opulencia son dos estados, por naturaleza inseparables, pero igualmente funestos al bien común; del uno salen los fautores de la tiranía, y del otro los tiranos.

La democracia como el gobierno del pueblo es entendida como el modelo de gobierno ideal, al que deben llegar todos los Estados, ya sea de manera autónoma o forzada por los estándares y dictámenes internacionales; sin embargo, la misma no funciona de manera automática, ni es la fórmula mágica para solucionar los problemas más frecuentes y agobiantes de la humanidad como la pobreza y el hambre. Ello se debe

¹⁶⁴ 2017EE0047345

¹⁶⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. "El contrato social"

quizá a que no importa el sistema que se tenga, sino quienes gobiernan y quienes son gobernados, ello es, el contexto, la realidad, la cultura y los ojos de los deferentes ciudadanos que conforman el Estado.¹⁶⁶

Colombia es por disposición del constituyente una república democrática, participativa y pluralista, sin embargo, la realidad de la cotidianidad muestra que los colombianos han cedido su derecho a decidir y participar, porque no creen en verdaderas transformaciones generadas por las dinámicas sociales, se creen tan pobres hasta el punto de cambiar un plato de lechona o un inodoro por la posibilidad del cambio o porque se han creído el discurso ofrecido por los medios de comunicación que muestran encuestas en las que los únicos partidos por los que vale la pena votar, para no “votar el voto” son aquellos que se han repartido el poder hasta nuestro días en una hegemonía bipartista que de vez en cuando cambia sus colores para atraer a nuevos incautos.¹⁶⁷

Es preciso apartarse de la noción de democracia formal, pregonada por el sistema y los partidos políticos, como instrumento para la consecución de sus fines, la perpetuación en el poder y el sometimiento de un pueblo a un cúmulo de intereses individuales, que acrecientan la pobreza y la desigualdad, para dar paso a un sistema en el que realmente exista la participación de todos en una construcción común, bajo el nombre de democracia o cualquier otro que permita una redistribución y la dignificación de miles de colombianos que viven en la miseria o con el “diario”.¹⁶⁸

Ese discurso sobre la democracia tal y como funciona en el país, enmascara los propósitos de unas elites por hacerse al control hegemónico del Estado, que para tal fin funciona perfectamente, sin que interese ni convenga a la clase dirigente el despertar de la sociedad y la movilización social, empoderada y dispuesta a apropiarse del poder y de la toma de decisiones.

Contrario a esta posición pasiva y de resignación y tal como lo señala Joaquín Herrera Flores¹⁶⁹, la sociedad colombiana requiere asumir procesos de creatividad social, que no deben partir únicamente de propuestas académicas o de “buenas maneras” institucionales. Esos nuevos insumos y soluciones creativas pueden tener origen de las

¹⁶⁶ El círculo vicioso de la pobreza, concepto acuñado por el economista estoniano; Ragnar Nurkse, en su clásico libro: Problemas de la formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. Nurkse, era muy consciente de que para romper el círculo de la pobreza ... El progreso económico no es un asunto espontáneo ni automático.

¹⁶⁷ TIRADO MEJÍA, Álvaro. Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo. Santafé de Bogotá: Banco de la República. 2001 p. 87

¹⁶⁸ Dinero que alcanza para comer un día, lo que en términos internacionales puede equipararse a uno o dos dólares al día, ganados cada día.

¹⁶⁹ HERRERA FLORES, Joaquín. “La democracia en proceso participativo: principios fundamentos y requisitos.”

mismas luchas, desigualdades, contradicciones y paradojas que dibuja la sociedad a diario.

Teóricamente, respecto de la política democrática, ni el Estado ni las administraciones públicas han de encargarse de dinamizar la opinión pública, pues tal como se ha observado en los regímenes dictatoriales, cuando el Estado controla parte de la conciencia colectiva que debería ser responsabilidad de la sociedad civil, el fulgor de las libertades públicas se pierde.¹⁷⁰

En materia de participación ciudadana, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, realizó una encuesta en el año 2009, que revela la limitada participación de los colombianos en la vida civil y política del país.

Según la encuesta, en materia de asociatividad, el 76,04% de los colombianos no hace parte de ninguna organización, mientras el 11,43% pertenece a grupos religiosos, el 5,21% a juntas de trabajo comunitario y el 2,02% a agrupaciones benéficas o voluntarias. Tan sólo un (5,30%) pertenece a agrupaciones como Sindicatos; Asociaciones recreativas y/o deportivas; Asociaciones culturales; Organizaciones profesionales, ambientales y de derechos humanos.

Respecto de las acciones que resolver problemas que afectan a su comunidad, el 62,52% de los encuestados no realizan ninguna, el 23,60% espera a que las autoridades correspondientes se encarguen, mientras que un 11,35% realiza cartas y peticiones en busca de una solución. Esto sumado a que la mayoría de la población asume como “difícil” conformar agrupaciones o asociaciones comunitarias.

El espacio de participación más conocido son las Juntas de Acción Comunal (80,69%), seguido por los Comités de Participación Comunitaria en Salud (32,82%) y los menos conocidos son las Veedurías Ciudadanas (26,19%) y los Comités de Control Social de Servicios Públicos (26,21%).

En materia electoral se encuentra que el 14,67% informó nunca ha votado haber votado, un 25,75% vota a veces y finalmente el 59,58% de los colombianos manifestó votar siempre que hay elecciones en el país.

En las últimas elecciones presidenciales (año 2010) de conformidad con la Registraduría Nacional del Estado Civil, de los 29.983.279 ciudadanos convocados a las urnas para votar, sólo 14.699.845 lo hicieron, siendo una de las cifras más altas en votación comparada con las elecciones presidenciales anteriores.

Colombia cuenta de esta forma con un nivel de participación ciudadana a través de los espacios y mecanismos de participación bajo, al igual que sucede con la participación en movilizaciones sociales, encontrándose un desinterés general en el tema de la democracia en casi una proporción igual entre hombres y mujeres y una gran

¹⁷⁰ LEVY, Pierre. *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona: OUC.2004 P 99

desconfianza en el sistema electoral y específicamente en el conteo de votos. Sin embargo, aunque parezca contradictorio, la mayoría de los votantes y no votantes, consideran el voto como útil para la generación de cambios positivos en el país, lo que permite inferir que se cree en la democracia como sistema, pero no en el propio sistema colombiano.¹⁷¹

Dentro de un sistema político democrático, los partidos y movimientos políticos, constituyen organizaciones que orientan y canalizan las demandas e intereses de diversos grupos sociales, cumpliendo un papel importante de articulación e interacción entre la sociedad y el sistema político.

Respecto de la identificación y afinidad con los partidos políticos, según la encuesta realizada por el DANE, el 65,30% de los hombres manifiesta no simpatizar con ningún partido y/o movimiento político, mientras que el 34,70% expresa hacerlo. En el caso de las mujeres, el 71,63% dice no simpatizar con partidos o movimientos, y el 28,37% expresa simpatizar con este tipo de organizaciones. Así sólo el 35% de los encuestados manifiestan confiar en los partidos políticos. En materia de género, el 66,26% de los encuestados declararon no haber votado por una mujer.

En contraste con el resultado anterior, la principal característica de la democracia que resaltan los ciudadanos es “la posibilidad de que todos puedan participar” con 41,79%, seguido de la manera pacífica de llegar a acuerdos 14,28% y garantizar la igualdad de oportunidades 13,89%.

La falta de cultura política, además del abstencionismo trae consigo otros males como la compra de votos y de líderes locales, trasteo de votos, la participación de empleados públicos en política y el financiamiento indebido de las campañas que empobrecen la democracia colombiana.

Como lo señala la Red de Observatorios a Concejos, la Misión de Observación Electoral (MOE) y la firma consultora Cifras y Conceptos S.A. en el estudio titulado Encuesta a Concejales 2011: la percepción del poder local, las ciudades donde más se presenta la “compra de líderes locales” son Bogotá, con un 28%; Manizales y Popayán, con 27%. Las ciudades en las que la “compra y venta de votos” es el mayor problema son Barranquilla y Cartagena, con el 24% cada una.

En el más reciente escenario de participación y herramientas de buena gobernanza se observa como más de 21 millones de colombianos se negaron a tomar una posición y actuar conforme a ella en el plebiscito sobre el acuerdo de paz firmado entre el gobierno y las rebeldes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC),

¹⁷¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, realizó una encuesta en el año 2009 Informe Encuestas de Cultura Política. Bogotá:2008

por la cual la jornada de votación para decidir “sí” o “no” aprobar dichos acuerdos registró una abstención 62,6%, la mayor en los últimos 22 años¹⁷².

Si bien el ausentismo en las urnas es un fenómeno que se observa en muchas partes del mundo, “de todos los países en América Latina, **Colombia es donde la abstención es más pronunciada**, según un estudio comisionado por la Registraduría Nacional del país a Universidad Sergio Arboleda, en 2013.”¹⁷³

Ni siquiera la que puede considerarse como la más trascendental decisión del pueblo colombiano, en la historia del país logró estimular al electorado.

La dinámica de poca participación en agrupaciones y en procesos electorales, se puede observar aún más en procesos de control ciudadano, donde se exige, además de creer en los mecanismos de control ciudadano, un conocimiento en los temas públicos y en la obtención de información.

El control ciudadano a la gestión pública estatal, es una forma de participación que busca influir en el poder público y que posee un doble sentido: político y técnico. A través del sentido político se intenta equilibrar el poder en las relaciones entre el Estado y los particulares, toda vez que la política es la interacción de los ciudadanos que, por tener intereses enfrentados, luchan por acceder al poder público o influir en él. El sentido técnico por su parte, busca que el Estado alcance más y mejores resultados. Este doble sentido político y técnico marca un rumbo integral al control ciudadano y a la gestión pública estatal, al cual debe ceñirse su práctica: equilibrar relaciones para mejorar la gestión.¹⁷⁴

El control a la gestión pública estatal se ejerce para prevenir o corregir casos de corrupción o ineficiencia en la gestión estatal. Cualquier problema detectado será de una de estas dos naturalezas o de ambas.

La expedición de la Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías¹⁷⁵ ciudadanas y la creación o inscripción de las mismas, no garantiza un

¹⁷² De conformidad con la Registraduría Nacional del Estado Civil, 34.899.945 colombianos estaban habilitados para votar y sólo ejercieron su derecho al voto 13.053.364.

¹⁷³ <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37539590> 3 de octubre de 2016. Visto el 23-10-2016

¹⁷⁴ Hagamos control ciudadano. Guía para su ejercicio. Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es implementado por Casals & Associates – Colombia Bogotá: 2005

¹⁷⁵ Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

mejor Estado, una mayor participación o que los ciudadanos se apropien del control como mecanismo de participación en las dinámicas estatales, lo que implica que ninguna veeduría o grupo de control podrá lograr que el Estado cambie la gestión que desarrolla sin entrar en relación con él.

El ordenamiento colombiano cuenta además con otros mecanismos de participación como el plebiscito, el referendo, la consulta popular en los que la iniciativa de realizarlos radica en cabeza del gobierno y no del propio ciudadano.

El cabildo abierto, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato por el contrario corresponden a la iniciativa de la ciudadanía. Sin embargo, los requisitos para su ejercicio, contemplados en la Ley 134 de 1994 resultan bastante elevados y estrictos, dificultando así el camino del aprendizaje y aprensión de tales mecanismos por parte de los colombianos.

Camino tortuoso y lleno de trabas e inconvenientes, en el que las comunidades se han enfrentado a situaciones como la dificultad en la citación de funcionarios en caso de cabildos abiertos, por el desconocimiento de los procedimientos administrativos y la distribución de competencias entre órganos del Estado y el “desaire” de los jefes máximos de la entidades, quienes delegan la función de escuchar a la comunidad en otros funcionarios¹⁷⁶ y que es entendido por la comunidad como una falta de interés en los asuntos propuestos a discusión.

Desde el año 1991, cuando el constituyente consagró la revocatoria del mandato a alcaldes y gobernadores, en el país se han realizado 166 intentos (165 para alcaldes y uno por gobernador), pero de ellos solo 50 llegaron a las urnas y 116 no han superado la etapa de recolección de firmas¹⁷⁷, lo que deja en evidencia las trabas en el ejercicio de la figura, que requiere como requisito previo que la iniciativa cuente con el respaldo del 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva y que un número de ciudadanos (que hayan ejercido el voto en la elección respectiva) no inferior al 30%¹⁷⁸ del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, solicite ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde.

La mayor disposición de información por parte de las entidades públicas, no implica automáticamente que los colombianos se interesen o participen más en los asuntos públicos y en la construcción de dinámicas sociales que busquen mejorar las

¹⁷⁶ En estudio realizado en el 2007 por la Universidad Javeriana, el Alcalde Mayor no asistió a uno solo de los cabildos abiertos convocados hasta dicha fecha. COGOLLOS AMAYA, Silvia. “El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá.” Universitas humanística no.63 enero-junio de 2007 Bogotá: 2007 p 109 – 131

¹⁷⁷ <http://www.vanguardia.com/politica/385224-podria-ser-2017-el-ano-de-las-revocatorias-de-los-alcaldes>. Visto el 18/ 04/2017

¹⁷⁸ Con la expedición de la Ley 1757 de 2015, se bajó del 40 al 30%.

condiciones de vida de los colombianos, pues en un principio se estaría ante un traslado de la cultura cívica y política que se tiene, a un plano de mayor interactividad por el uso de la red y de herramientas tecnológicas, pero esta cultura se adquiere principalmente en el hogar observando la posición de los padres frente al sistema democrático y participativo, en la escuela donde se enseña la importancia de la participación y se empiezan a vivir pequeños ejercicios democráticos, como la escogencia de los alcaldes y representantes estudiantiles, para finalmente, participar en movimientos juveniles, culturales, deportivos, religiosos, políticos, todo ello en una construcción de verdaderos ciudadanos.¹⁷⁹

En cuanto a información para el ejercicio del control fiscal ciudadano se refiere, es necesario hacer referencia a la rendición de cuentas¹⁸⁰, que de conformidad con el documento CONPES 3654 del 12 de abril de 2010, es una expresión de control social, que comprende acciones de petición de información y de explicaciones, así como la evaluación de la gestión, y que busca la transparencia de la gestión de la administración pública para lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno.

Es por esto que la rendición de cuentas presupone, pero también fortalece la transparencia del sector público, el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores y el acceso a la información como requisitos básicos. Adicionalmente, la rendición de cuentas es una expresión del control social, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que se ajuste a sus requerimientos.

En términos prácticos, la rendición de cuentas es la información contable y presupuestal que deben enviar las entidades objeto de fiscalización a la Contraloría General de la República. Información que se envía a través de un aplicativo con el que cuenta la entidad, dentro de unos plazos establecidos y que permite consolidar toda la información de las finanzas públicas para conocimiento del Congreso de la República, a fin de que adopte las medidas necesarias y más concretamente fije el presupuesto nacional para cada vigencia fiscal¹⁸¹, asignándole a cada entidad pública del orden nacional una partida presupuestal para cubrir los gastos de gestión y funcionamiento.

¹⁷⁹ Los habitantes de territorios conflictivos de sur América han demostrado la capacidad para “empoderarse sin más dilación poniendo en práctica procesos en los que no sólo se aprovecharan los resortes de la democracia formal (instituciones establecidas, ejercicio del derecho al sufragio...), sino las mismas posibilidades internas que la propia democracia contiene a la hora de la expansión de sus límites más allá de lo establecido (la decisión y la co-gestión ciudadana). HERRERA FLORES, Joaquín. “La democracia en proceso participativo: principios, fundamentos y requisitos.”

¹⁸⁰ Regulada por la Resolución Reglamentaria orgánica 0007 del 09 junio 2016, expedida por la Contraloría General de la República.

¹⁸¹ Artículo 349 de la Constitución Política: Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações.

Conforme a lo señalado, el control que puede ejercerse respecto de la cuenta rendida será en todo caso un control político en el Congreso de la República, que en cualquier momento podrá requerir a una entidad pública para que explique la forma en que gasta o no las partidas presupuestales asignadas o la falta de resultados respecto de lo otorgado, pero difícilmente podrá realizarse un control social de documentos absolutamente densos y técnicos, que son elaborados y validados sistemáticamente y por un grupo de profesionales con experiencia en la materia y dedicados a ello, por un grupo de ciudadanos que no tienen ni la experticia, ni el conocimiento para analizar la contabilidad y finanzas de todo el año de una entidad pública y que en caso de tener dichos conocimientos, es probable que carezcan del tiempo necesario para llevar a cabo dichas revisiones, lo que deja sólo en la teoría el ejercicio de un control social a través de la rendición de cuentas realizada por las entidades públicas.

CAPITULO III

EL CONTROL PARTICIPATIVO CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Antanas Mockus trabajo durante su gobierno en la alcaldía de Bogotá, una novedosa propuesta que apuntaba a la “ceroactividad”. Este programa de gobierno consistió en crear conciencia en los habitantes de la capital del país, de la importancia de denunciar las irregularidades, actos o hechos perjudiciales para los intereses de los habitantes de la ciudad. Esta campaña permitió mejorar la ciudad y bajar los índices de actos violentos y lesivos para el distrito capital. Desafortunadamente sólo se trató de una política de gobierno que no tuvo continuidad en el tiempo, por lo cual no logro calar de fondo en las costumbres de una población enseñada a callar por el miedo y por no querer ser llamado “sapo”, como una cultura implantada por grupos como la guerrilla y el narcotráfico.¹⁸²

Sin embargo, Colombia requiere de muchos “sapos” y “sapas” que tengan un ojo crítico en la conducta de los encargados de la cosa pública, como servidores públicos y particulares con funciones públicas o contratistas del Estado, como un comportamiento de admirar y replicar y no como una conducta reprochable y de “mal gusto” como lo ha sido hasta el momento. Así la cultura del no sapo, que tanto ha servido a narcotraficantes, servidores públicos y empresarios corruptos, es otro de los paradigmas que debe ser cambiado en la mentalidad colombiana.

Tal vez un mayor sentido de pertenencia de lo público habría evitado al menos una de las nueve ollas podridas que estallaron dentro de los tres primeros meses del mandato del presidente Juan Manuel Santos y dejadas por el gobierno de Álvaro Uribe en el Banco Agrario, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Superintendencia de Notariado y Registro y en Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos, entre otras, todas ellas por supuesto, entidades que contaban con un sistema de control interno.

Pero los escándalos de corrupción no son un tema nuevo en Colombia. En materia de pensiones primero fue el caso de Foncolpuertos, que comenzó en 1991 y le ha costado al erario público 2,3 billones de pesos. Después el de la Caja Nacional de Previsión social -Cajanal, que empezó con una tutela en 2002 y le costó al país 600.000 millones de pesos. Posteriormente se conoció la corrupción tras las pensiones de Telecom, que inició con una tutela en 2008 y que puede generar en el Estado una pérdida de más de 650.000 millones de pesos. Esa plata, que habría servido para construir tres troncales de TransMilenio en Bogotá, va a parar al bolsillo de un puñado de exempleados de las empresas, abogados y funcionarios judiciales sin escrúpulos. Y recientemente se ha

¹⁸² Con relación a las ideas y metodologías pedagógicas de Antanas Mockus y su trayectoria académica y política puede consultarse <http://colombiamania.com/turismo/?q=node/2701>

conocido el carrusel de millonarias pensiones a magistrados que desempeñaron funciones como auxiliares por unos pocos días.¹⁸³

La corrupción es uno de los mayores flagelos que afecta a la población pobre, en tanto que en virtud de ella, se desvían los recursos sociales para atender intereses individuales de los grupos de poder, que con tales prácticas multiplican el dinero para seguir comprando beneficios que aumentan su poder en un círculo vicioso que despedaza a la sociedad.¹⁸⁴ Esta debe verse como uno de los principales obstáculos para la consecución de los fines esenciales del Estado y de la construcción de derechos a partir de la actividad social.¹⁸⁵

En general, se entiende por corrupción el aprovechamiento indebido de los recursos estatales, para beneficio propio o de otra persona; ineficiencia es el uso inadecuado o inoportuno de recursos, sin obtención de beneficios ilícitos.¹⁸⁶

La Contraloría General de la República define la corrupción como el conjunto de actos mediante los cuales, los funcionarios públicos y sus asociados en el sector privado, utilizan su poder institucional y económico, para hacer un uso indebido de los recursos públicos en beneficio propio. Se encuentra ligada con tres comportamientos: la agilización de trámites; el abuso del poder político para ser favorecido en procesos de contratación en detrimento del patrimonio público y en la asignación del gasto o la realización las inversiones, y la tolerancia en el abuso de la posición dominante de algunos grandes grupos económicos en detrimento de usuarios, consumidores y la pequeña empresa, mediante la expedición de normas. Este último conocido como corrupción de cuello blanco al comprender a la burocracia, a la élite social y al alto mundo económico del país.¹⁸⁷

¹⁸³ “Los corruptos malos son los que se meten a contratar las obras para hacer lavado de activos y las terminan. Y los corruptos buenos son los que tratan de ser honrados, pero necesitan el anticipo que les dan para hacer empresa. Algo parecido al caso de los Nule. Al final se gastan el anticipo y no terminan la obra. Es decir, los malos, que son los que mueven plata del narcotráfico, son los buenos en el fondo.” Entrevista realizada a un contratista en Revista semana.com. En las entrañas del monstruo. Visto el 10-09-2011

¹⁸⁴ “La economía contemporánea pone en evidencia las consecuencias de la idealización durante más de dos siglos del «homo economicus» y consiguientemente, numerosos comportamientos sociales que originan desigualdades y desastres se derivan del creciente «economicismo» de nuestras sociedades. De ahí la necesidad de una nueva «ética económica» y de un cambio de valores que integren en mayor medida egoísmo y altruismo.” MIEDES UGARTE, Begonia. Elaboración de una hipótesis de actor socio-económico e implicaciones metodológicas. Universidad de Huelva, España: 2001.

¹⁸⁵ RINCÓN PATIÑO, Rafael. (compilador) *Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación. 2005 p. 35

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ Ídem

Al respecto, Luis Jorge Garay, profesor universitario e investigador, señala que *“la corrupción es profundamente inequitativa, desigual y tiene impactos en términos de exclusión social muy preocupantes... crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos, afectando más que proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad...”*¹⁸⁸

Para el Banco Mundial la corrupción posee tres variantes: captura del Estado, en referencia a la capacidad de las empresas para afectar la formación de reglas básicas del juego (sistema normativo y reglamentario) a través de pagos privados a funcionarios públicos y políticos; la influencia administrativa, en la que, aunque se obtienen los mismos resultados no se efectúa pago alguno; y la corrupción administrativa, que incluye sobornos en conexión con la implementación de leyes, reglas y regulaciones existentes.¹⁸⁹

Otro de los elementos importantes en el estudio de la corrupción es el ambiente de impunidad, que impide evidenciar los costos de la ilegalidad y que, por el contrario, configura un mensaje opuesto al socialmente deseable: la ilegalidad es rentable pues sus costos son mínimos. Así mismo debe destacarse la abstracción del sujeto transgresor y de las mismas conductas, lo que dificulta su identificación.¹⁹⁰

La corrupción viola los derechos políticos y civiles, y atenta contra la democracia al distorsionar o invalidar las instituciones y procesos políticos y debilitar el papel del poder judicial y de los agentes del orden. La corrupción también infringe los derechos económicos y sociales al impedir el acceso equitativo a servicios públicos como la salud y la educación¹⁹¹, y distorsiona los procesos de toma de decisiones sobre la adjudicación de recursos.

De igual forma, la corrupción carcome poco a poco el ya deficiente sistema político y social colombiano¹⁹², limitando la posibilidad de participación en la toma de decisiones

¹⁸⁸ Sobre el Papel y la Naturaleza de la Corrupción en Colombia. Bogotá, D.C., marzo 21 de 2002. Presentado en el Foro de Lucha contra Corrupción “Gobernabilidad y Desempeño Institucional” (Bogotá, 21 de marzo de 2002).

¹⁸⁹ RINCÓN PATIÑO, Rafael. (compilador) Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad. Medellín: Instituto Popular de Capacitación. 2005 p. 84

¹⁹⁰ GONZÁLEZ LACA, Edmundo. Corrupción colectiva. Instituto Nacional de Administración Pública. México: 2005 p.78

¹⁹¹ “Si la inclusión social depende cada vez más del acceso al conocimiento, la participación en redes, el uso de tecnologías actualizadas de información y comunicación, el sistema de educación formal es la clave para difundir ese acceso, dado que permite masificar la conectividad y al mismo tiempo el uso de redes electrónicas.” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: 2003

¹⁹² Al respecto Castells señala que “en muchos casos, toda la estructura del estado, que a menudo incluye las esferas más altas, está penetrada por vínculos criminales, ya sea mediante corrupción, amenazas o financiamiento político ilegal, con lo que se causan estragos en la gestión de los asuntos

sobre lo público, por parte de la sociedad, generando una exclusión política generalizada.

De conformidad con Transparencia Colombia¹⁹³, el 52% de las entidades, realizan más del 20% de su contratación sin formalidades plenas; de los 151.310 contratos suscritos por las entidades sólo se realizaron 813 licitaciones públicas. Aunque no todas las contrataciones se deben realizar por licitación pública, llama la atención la baja utilización de esta modalidad de contratación. De los 151.310 contratos suscritos por las entidades, se realizaron 75.794 contratos por la modalidad de contratación directa, lo que corresponde al 50% de los contratos.

La misma corporación encontró que el 19% de las entidades no cuentan con metodologías internas para asignar riesgos en la contratación y el 73% no cuenta con metodologías o instrumentos que permitan identificar y proteger a la entidad de los riesgos que se presenten al momento de contratar.

De las 158 entidades (37%) evaluadas NO seleccionan a los funcionarios de libre nombramiento y remoción a través de sistemas que garanticen el ingreso meritocrático a la función pública, lo que facilita el pago de favores políticos, pero que además según la ley no es obligatorio realizarlo. Así mismo, 49 entidades no evalúan a los funcionarios de libre nombramiento y remoción. Además 113 entidades no publican en sus sitios web información sobre los perfiles y las asignaciones salariales de los funcionarios.

Sin embargo, el país cuenta con un robusto sistema normativo¹⁹⁴ orientado a evitar la corrupción, además de la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República¹⁹⁵ y de contar con una Comisión Nacional de Moralización, creada¹⁹⁶ con el

públicos. CASTELLS. Manuel. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Volumen II. El poder de la identidad. México: Siglo XXI 2007 p. 289

¹⁹³ Organización sin ánimo de lucro creada en 1998, cuya misión es "liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar la democracia". Es el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, Organización No Gubernamental que trabaja en más de 90 países.

¹⁹⁴ Mediante la Ley 412 de 1997, el Estado ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en 1996. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (la CNUCC) fue suscrita en Mérida, México en diciembre de 2003, suscrita por Colombia en 2003 y ratificada por medio de la Ley 970 de 2005. En materia de estatutos anticorrupción cuenta con la Ley 190 de 1994, impulsada por el ex presidente Samper, (y los decretos que la desarrollaron), sistemas normativos como los decretos con fuerza de ley 150 de 1976 y 222 de 1983; la Ley 80 de 1993 y sus reformas, sobre licitaciones, subastas y requisitos para la celebración de contratos; el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), también destinado en buena parte a castigar a los corruptos.

¹⁹⁵ Creada mediante el Decreto 4637 de 2011, en reemplazo del Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción. Tiene como misión asesorar y apoyar al presidente de la República en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

¹⁹⁶ Ley 190 de 1995, Art. 68

fin de propiciar una adecuada coordinación y colaboración entre las entidades públicas en materia de lucha contra la corrupción. Se encuentra integrada por: “1. El Presidente de la República; 2. El Ministro de Gobierno; 3. El Ministro de Justicia y del Derecho; 4. El Procurador General de la Nación; 5. El Contralor General de la República; 6. El Presidente del Senado; 7. El Presidente de la Cámara de Representantes; 8. El Fiscal General de la Nación; 9. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y 10. El Defensor del Pueblo”.

En materia de controles Colombia es igualmente copiosa, al contar con controles interno, fiscal, disciplinario, jurídico y político establecidos en la Constitución Política y desarrollados en la ley.¹⁹⁷

Estamos así frente a lo que Strauss en su obra denomina eficacia simbólica, en la que muestra la *“manipulación psicológica del órgano enfermo, es decir, el contexto psicológico de la enfermedad juega un papel fundamental para la cura no solo por lo que representa este aspecto para el individuo enfermo, sino también para la comunidad, en la medicina occidental se ha podido demostrar el impacto psicológico de algunos tratamientos denominados placebos, en todos estos casos tiene un peso importante las prácticas sugestivas sustentadas en el poder de la palabra. El poder de la palabra, la forma sugestiva de imponer, de ejercer el poder mediante instrumentos controlados por un individuo, son observables de tal manera que la dinámica de transmitir códigos inconscientes se transforman en conscientes aceptados y reproducidos como elementos legitimizados, este es el caso de los denominados Shamanes y su papel místico dentro de un grupo pero, en la parte no medicinal podemos observar ejemplificado en los inconsciente colectivos, la manera de construir su legitimidad y moverse dentro de una estructura mediante el poder que no necesariamente es tangible- formas de convencimiento mediante aspectos materiales o promesas tangibles- pues generalmente esto es una construcción intangible que es controlada por medios culturales que son permisibles a corto plazo, un ejemplo: la construcción de elementos que le son necesarios para la vida del hombre, en el caso de las campañas políticas, los discursos sobre proyectos fundamentados en el sector salud y laboral, por otro lado, el sentido de la estética del cuerpo, cristalizada en un modo “ideal” bajo límites hegemónicos es lo intangible, pero la parte eficaz de esta inserción de los grupos es cuando muestran-a través de un consumismo-la validez de modelos de lo que “debería ser” una imagen optima o aceptada, es decir, la adquisición de productos que permiten “valorar” una imagen, de ahí que veamos el notable éxito-medido por la cantidad de personas que hoy día han adquieren este tipo de productos y que son grupos diversificados en status social, edad y grupo cultural - de las cirugías*

¹⁹⁷ Al respecto no debe desconocerse que “el derecho es usado por los actores políticos para legitimarse antes que para intentar llevar a la práctica los contenidos que establecen las normas” García Villegas, La eficacia simbólica...óp. Cit., p. 92. Citado en Múltiples derechos, la misma: la eficacia simbólica de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas en Colombia. Michael Cruz Rodríguez. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2012 p 301 puede verse en <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v14n2/v14n2a10.pdf>

*plásticas, tratamientos de anti envejecimiento, la venta de dietas “efectivas”, aparatos de ejercitación, entre otros.”*¹⁹⁸

El control fiscal es ejercido de forma posterior y selectiva sobre el ejercicio del control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, de revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

El control disciplinario es ejercido por el Ministerio Público sobre la conducta de los servidores públicos para velar por el cumplimiento de los principios de la administración pública: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El control jurídico lo ejercen las autoridades jurisdiccionales sobre los actos administrativos expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus competencias, este es el control de legalidad y de constitucionalidad.

El control político es el ejercido por los cuerpos colegiados como Concejos, Asambleas Cámara y Senado sobre la administración pública nacional, departamento, distrital y municipal.

El control interno, ejercido por cada una de las entidades públicas a su interior, es definido como un sistema integrado de planes, métodos, procedimientos y mecanismos de verificación para buscar que todas las actuaciones de una entidad se realicen dentro del marco legal y con el propósito de alcanzar sus metas, diferenciado del control social y ciudadano, considerado como aquel ejercido sobre la gestión pública por los ciudadanos directamente, a través de organizaciones sociales y de la prensa. Mientras que el control interno contable busca garantizar que la información técnica financiera y social cumpla con las normas técnicas y procedimentales que permiten que la contabilidad revele la situación y los resultados de la operación de una entidad pública.

No obstante, y pese a la generosidad del legislador en crear barreras jurídicas a la corrupción, esta parece crecer cada día más a niveles alarmantes llegando incluso a afectar a los mismos órganos de control, como lo señaló la Contralora Sandra Morelli dos años después de iniciada su labor de control fiscal¹⁹⁹.

Es probable que la generosidad normativa y de controles no se deban a una mera casualidad, sino que se obedezcan a lo que se ha denominado como eficacia simbólica del derecho, en la que a través de las normas se busca crear la sensación o simbología de que todo funciona adecuadamente y que el Estado da respuesta a las necesidades de la sociedad, pero en realidad, dichas normas sólo se quedan en esa simbología y representación, que en ningún caso logra materializarse.

¹⁹⁸ Levi Strauss (1968). La eficacia simbólica en: Antropología estructural. Eudeba. p.168-185

¹⁹⁹ <http://www.ascontrol.org/portada/node/235>

Así, el fenómeno de la eficacia simbólica del derecho, consiste en “transmitir por medio del discurso jurídico una imagen o representación de lo social en la que unos valores e intereses son puestos por encima de otros, dotándolos legitimidad en una comunidad (...) debe ser entendida como una estrategia deliberada de las instituciones creadoras o aplicadoras del derecho que consiste en desconocer los objetivos normativos en beneficio de otros objetivos no declarados.”²⁰⁰

Así, ante un gran escándalo de corrupción, las autoridades amenazan con exhaustivas investigaciones, con el aumento de penas y la creación o modificación de estatutos anticorrupción que pondrán fin al fenómeno y frenarán el actuar de aquellos que mediante diversas argucias se apropian de los dineros públicos en perjuicio del interés común y efectivamente se abrirán investigaciones que después de varios años serán olvidadas hasta que finalmente se cierran sin resultado alguno y se expedirá o modificará alguna disposición que será nuevamente un saludo a la bandera hasta el próximo escándalo, que activará nuevamente el espiral.

La inestabilidad creada mediante la corrupción, aumenta las desigualdades entre la población²⁰¹, generada por el desvío de los recursos a grupos que no sólo no los requieren, sino que con ello logran volverse aún más ricos, mientras que la población carente de servicios queda rezagada, más pobre y con menos oportunidades de lograr unas condiciones de vida digna.

Dispositivo corruptor de dominación.

En un mundo globalizado, Estados, empresas y sector privado se interconectan cada vez más a través del comercio, la inversión, las transacciones financieras y las comunicaciones. Estas estrechas relaciones propician que la corrupción en un país afecte a otros al interferir con las posibilidades de comercio e inversión y puede convertirse en una amenaza para el estado de derecho en otros países cuando redes nacionales de corrupción actúan fuera de sus fronteras.²⁰² Como una relación de doble vía, las empresas internacionales y transaccionales, a su vez, aprovechan la fragilidad institucional y las prácticas inadecuadas que fomentan la corrupción, como un fenómeno que no conoce fronteras y que se presenta tanto en países en vía de desarrollo como en los desarrollados, para tomar una posición más ventajosa en las relaciones de mercado, que ya de por sí resultan difíciles de superar para las empresas nacionales.

²⁰⁰ García Villegas, La eficacia simbólica...óp. Cit., p. 92. Citado en Múltiples derechos, la misma: la eficacia simbólica de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas en Colombia. Michael Cruz Rodríguez. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2012 p296 puede verse en <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v14n2/v14n2a10.pdf>

²⁰¹ GONZÁLEZ LLACA, Edmundo. Corrupción colectiva México: Instituto Nacional de Administración Pública. 2005 p. 107

²⁰² CASTELLS, Manuel. *La era de la información. V. II. El poder de la identidad*. México: Siglo XXI 2001.

En América, como en otras regiones, el problema de la corrupción presenta varios componentes transnacionales. Los pagos de sobornos frecuentemente son tramitados y desembolsados en otros países; el producto de corrupción se oculta por medio del blanqueo de dinero en paraísos fiscales, como también mediante adquisiciones transterritoriales o la transferencia de capital a nombre de empresas u organizaciones ficticias.²⁰³ A esto se suma que los individuos involucrados en la corrupción pueden burlar a las autoridades, huyendo del país donde se están efectuando investigaciones o juicios, o donde se haya dictado una orden judicial.²⁰⁴

Estas características de la corrupción y su notorio impacto negativo en la sociedad, permite construir un discurso según el cual, este fenómeno debe ser abordado a escala internacional y que la cooperación entre países es esencial para prevenir, detectar y sancionar las acciones corruptas.

En ese sentido, es posible acudir a los planteamientos realizados por Mario Montoya Brand²⁰⁵, que parte de lo que denomina *“El Dispositivo Corruptor”*, una tecnología política basada en el conjunto de discursos y prácticas que permiten hacer de ella un uso político de valor múltiple y de amplia utilización en la guerra, en la política, en la confrontación por nuevos mercados y en “los procesos de privatización de las funciones y empresas estatales”, es decir, se utiliza la corrupción como mecanismo para implantar una racionalidad económica determinada, en este caso, la del “libre” mercado. El autor señala:

*“El discurso intenso y cotidiano sobre la corrupción en la vida pública y privada obedece a una estrategia globalizada de control del Estado, las poblaciones y los sectores productivos, para extraer beneficios que pueden ser aprovechados de manera especial y no exclusiva por los países centrales.”*²⁰⁶

El “Dispositivo Corruptor” presenta como características: la generación de un enemigo indeterminado; la imposición de parámetros de calificación desde los centros de poder, como organismos multilaterales y/o gobiernos de países desarrollados y el uso de un concepto de corrupción gaseoso, definido por orientaciones relativas y circunstanciales determinadas por las fuerzas dominantes del sistema, ajustables a contextos específicos y obviamente a sus intereses.

De esta forma, sumado a los trastornos que acarrea la corrupción sistemática, institucionalizada y en cierto modo aceptada, este monstruo toma dimensiones excepcionales cuando nutriéndose de las contradicciones políticas, económicas y

²⁰³ Castells describe el blanqueo de dinero, como la madre de todos los delitos en la nueva economía criminal Ídem p. 288

²⁰⁴ Transparenciacolombia.gov.co

²⁰⁵ MONTOYA BRAND, Mario. “La instrumentación política de la corrupción.” Revista Estudios Políticos, No. 16, Universidad de Antioquia, Medellín: 2000.

²⁰⁶ Ídem

sociales de países como Colombia y bajo la excusa de resolver el problema, legitima intervenciones apropiadoras del Estado por parte del sector privado, destacándose su papel como un facilitador de los procesos de internacionalización de la economía, ajuste estructural y privatización.

Compaginar la realidad colombiana con la teoría resulta ser un ejercicio bastante sencillo, encontrando, por ejemplo, el Acuerdo “Stand Bye”²⁰⁷ firmado entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional, en enero de 2002, mediante el cual el gobierno se comprometió antes de diciembre de 2003, a la venta de Bancafé y antes de septiembre de 2004, a la reestructuración y al programa de venta de Granahorrar, como efectivamente se llevó a cabo.

Las privatizaciones de lo público, son sin duda una de las grandes implantaciones de las potencias económicas para sumergir a los países en vía de desarrollo en las dinámicas del mercado y la mercantilización de los servicios públicos en detrimento de los pobres del país que no cuentan con la capacidad económica suficiente para comprar dichos servicios, alejándolos cada vez más de unas condiciones de vida digna y de las posibilidades de desarrollo. Además, esta estrategia de globalización implica en muchos casos grandes transacciones con capital extranjero que se traducen en control transnacional del sistema de producción y de las finanzas y, por tanto, en el debilitamiento de la soberanía nacional.²⁰⁸

En este orden de ideas, atacar la corrupción comprende varios frentes, que incluyen a lo público y lo privado, pasando incluso a un plano que va más allá de las fronteras²⁰⁹ y que se orienta a dificultar la consecución de los derechos de los ciudadanos nacionales, implantado e imponiendo ideas aparentemente progresistas, que en realidad buscan abrir camino a unos intereses mezquinos basados en el capitalismo y en el mercado.

²⁰⁷ Puede consultarse en <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/FMI/2005/abril.pdf>

²⁰⁸ Según el estudio de Confecámaras realizado en 2004 acerca de la capacidad de influencia de grupos sociales en las decisiones muestra a los grupos económicos con un 63.9%, las compañías multinacionales con 51.2%, los gremios 41.3%, uniones sindicales 40.7%, ONG 23.6% y asociaciones profesionales con un 18.6%. Probidad III. Encuesta empresarial sobre corrupción y probidad en el sector público. No. 10. Confecámaras, Julio de 2004.

²⁰⁹ “Las relaciones internacionales entre los estados-nación, en muchos países, acaban dependiendo en grados diferentes de la buena o mala colaboración en la lucha contra la economía criminal. El caso típico hasta ahora ha sido el de las relaciones entre los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos (Colombia, Bolivia, México, Paraguay, Panamá), pero se está convirtiendo en un fenómeno más amplio, a medida que la economía criminal se diversifica (por ejemplo, la preocupación alemana con el tráfico de materiales radiactivos organizado por la mafia rusa; o la inquietud del gobierno ruso sobre la participación creciente de la mafia siciliana y los cárteles de Colombia en la mafia rusa).” CASTELLS. Manuel. La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen II. El poder de la identidad. Siglo XXI editores. México: 2007 p. 289

El ejercicio de una gestión pública transparente y el adecuado ejercicio del control gubernamental en el que cada uno de los actores ejerce su papel activo, requiere el desprendimiento de elementos como el dispositivo corruptor, que evita la concreción de las conductas antiéticas y los problemas de corrupción y la individualización y castigo de quienes incurren en conductas que afectan el patrimonio público y alejan al Estado de la consecución de sus fines.

El ciudadano debe tener plena conciencia de que la corrupción es real, no tiene límites sociales, económicos, territoriales y corresponde a cada habitante del territorio adoptar estrategias para combatirla, denunciarla y rechazarla tajantemente, toda vez que los corruptos no tienen compasión ni consideración e incluso no llegan a tener las sanciones que promete el legislador en los diversos tratados y estatutos anticorrupción, ni tal siquiera el castigo social, dado que el pueblo colombiano tiene la gran virtud de olvidar los errores de sus gobernantes que al poco tiempo de cualquier estándar o investigación, vuelven a ocupar cargos públicos y a ser elegidos por el mismo pueblo que sufre las consecuencias de sus actos de barbarie.

El gran foco: trámites y contratación pública.

Estudios realizados por el Banco Mundial explican que existe una fuerte correlación entre el culto a los trámites y aspectos tan neurálgicos para una sociedad como el grado de corrupción, los niveles de informalidad económica, los montos de inversión y la productividad laboral. Lo que expone la relación que existe entre la pobreza de un país y el mayor número de procedimientos para crear negocios, contratar o despedir trabajadores, hacer cumplir los contratos, obtener un crédito o declarar una quiebra.²¹⁰

Sin ir muy lejos, mientras que en Australia comenzar un negocio toma apenas 2 días, en Haití toma 215 días. Un simple contrato comercial se hace efectivo en Holanda en 39 días, a su vez que en Guatemala se hace en 1.500. Pero quizás lo más dramático es la enorme carga económica que la tramitomanía implica para el empresario. De hecho, cumplir con los requisitos legales cuesta en las naciones más desarrolladas el equivalente al 10.2% del PIB per cápita, cifra que se eleva al 70.2% en América Latina.²¹¹

La gran cantidad de trámites, que se traducen en trabas e incrementos de costos, guardan así una estrecha relación con el surgimiento de prácticas inapropiadas que generan la ineficiencia de las instituciones y altos costos, en perjuicio de lo público y del

²¹⁰ MERCHÁN, Rafael. "Tramitomanía y desarrollo". Semana.com. Visto septiembre 15 de 2011

²¹¹ Ídem

ciudadano, que se van generalizando y acrecentando hasta tomar dimensiones desproporcionadas.²¹²

Los trámites, entendidos como el gran problema del Estado, en perjuicio del ciudadano, han dado lugar a diversas regulaciones orientadas a combatir la tramitomanía, incluso contándose en la actualidad con un portal de trámites en línea y la puesta en marcha de un programa de gobierno para acabar con trámites innecesarios, foco de entorpecimiento para la administración pública y un dolor de cabeza para los ciudadanos, que debían pagar por servicios estatales inicialmente gratuitos, someterse a interminables filas e incluso permanecer desde el día anterior en la puerta de una entidad pública para acceder a un ficho para ser atendido e incluso para obtener una cita médica.²¹³

Identificado este alto riesgo de corrupción, se ha dado respuesta a través de la expedición de diversas normas anti trámites, contando con la Ley 962 de 2005²¹⁴, en la que se establecen las directrices fundamentales de la política de racionalización de trámites, que guían las actuaciones de la Administración Pública en las relaciones del ciudadano-empresario con el Estado en sus diferentes niveles, para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones.

Para ello, se estableció que todo requisito, para que sea exigible al administrado, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, que opera a través del Portal del Estado Colombiano, PEC, www.gobiernoenlinea.gov.co.

Bajo esta órbita, la Ley prohíbe a las autoridades públicas establecer trámites, requisitos y permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la Ley. Así mismo, prohíbe solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades.

Por su parte el Decreto 19 de 2012²¹⁵, se expidió con el fin de suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las

²¹² En el 2011, el gobierno de Juan Manuel Santos realizó un diagnóstico con la participación de la ciudadanía, que permitió identificar 180 trámites engorrosos posibles de eliminar. De los aproximadamente 2.100 trámites contabilizados, 1.043 se encuentran establecidos en la ley. Presidencia.gov.co

²¹³ Desde las 8 de la noche, con ruanas y cobijas, los pacientes hacen fila para acceder a una cita médica en los Hospitales Meissen y Kennedy en la ciudad de Bogotá. Los usuarios denuncian que es imposible acceder al servicio telefónicamente y que en ocasiones al llegar a las 4:00 a.m. ya no hay más citas. <http://www.noticiascn.com/patrullero-rcn/pacientes-deben-realizar-largas-filas-asignacion-citas-medicas-bogota>; <http://www.noticiascn.com/videos/largas-filas-el-calvario-citas-el-hospital-meissen-bogota> Visto el 29 de marzo de 2017

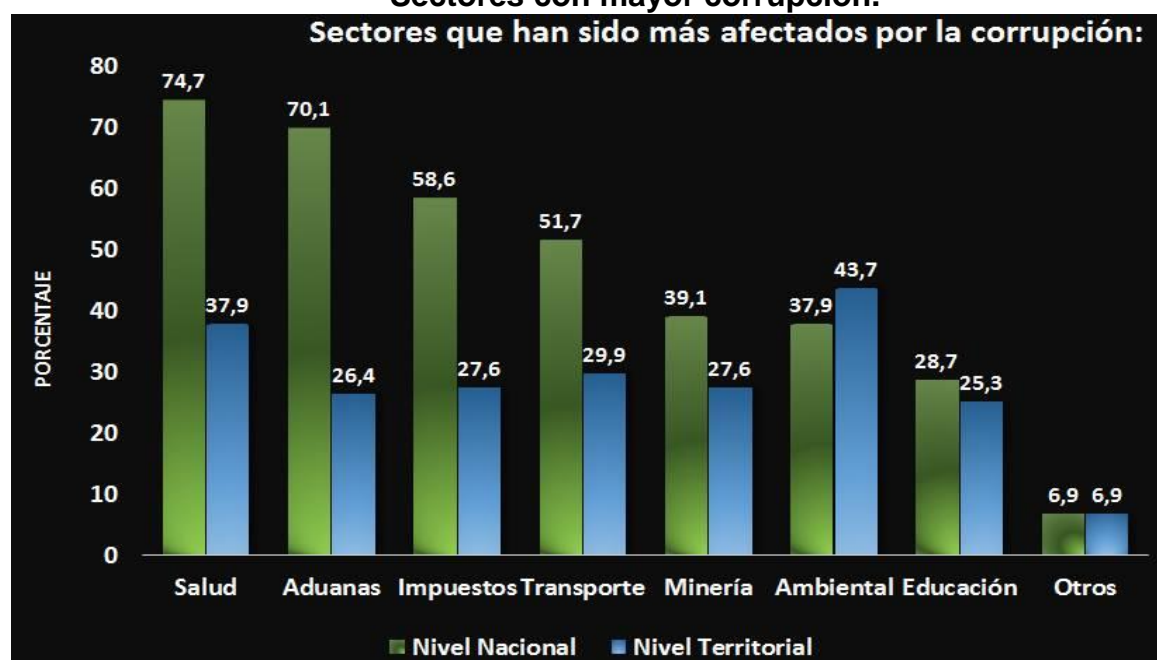
²¹⁴ Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

²¹⁵ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.

Sin embargo, la última encuesta realizada por la ANDI,²¹⁶ sobre el Impacto de la Corrupción en la Actividad Empresarial del 2016, muestra la percepción de los empresarios por sectores económicos: salud, aduanas, transporte, minería, ambiental, educación y otros, tanto a nivel nacional como territorial. Según dicha encuesta, el sector de la salud es el más afectado de todos en materia de corrupción, seguido de aduanas, impuestos y transporte. A continuación, se aprecia los sectores más afectados por la corrupción comparando el nivel nacional frente al territorial.

Gráfica No. 10
Sectores con mayor corrupción.

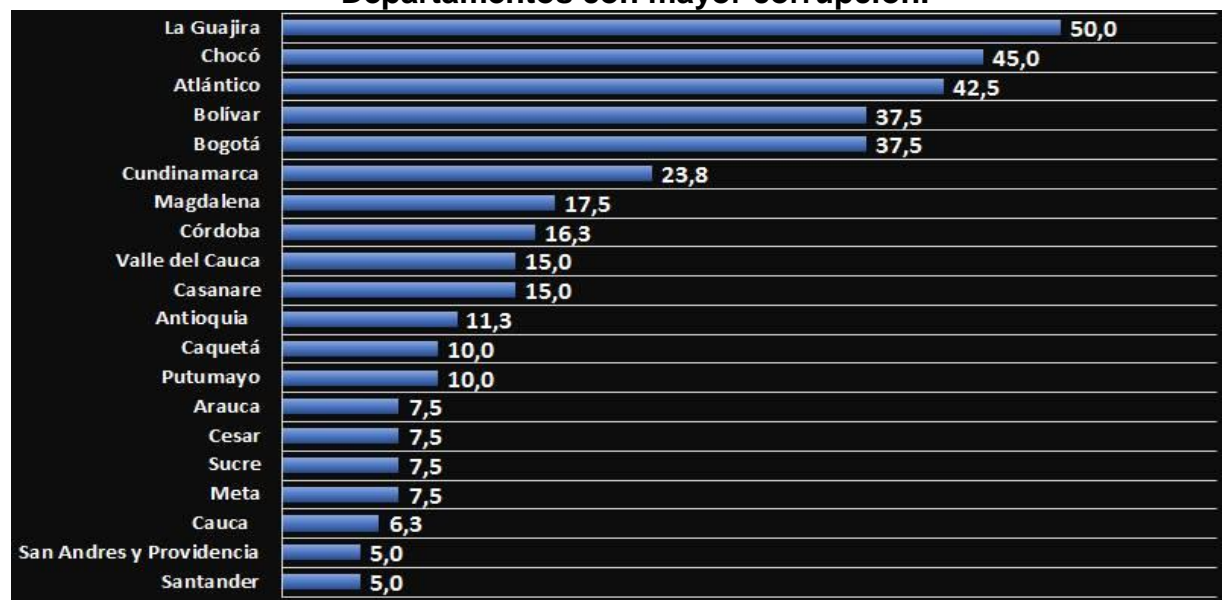


Fuente: ANDI

Los Departamentos en los que los empresarios de acuerdo con su experiencia, encuentran mayor corrupción son:

²¹⁶ La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, es una agremiación sin ánimo de lucro, que tiene como objetivo difundir y propiciar los principios políticos, económicos y sociales de un sano sistema de libre empresa.

Gráfica No. 11
Departamentos con mayor corrupción.



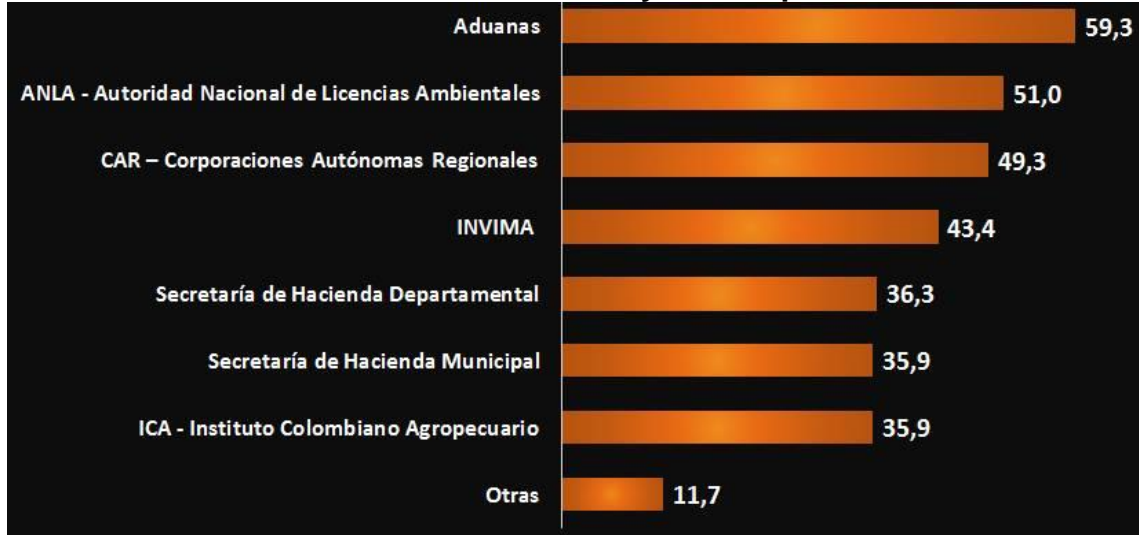
Fuente: ANDI

Nótese como La guajira y Chocó se encuentra en los primeros lugares, en cuanto a percepción de corrupción, siendo a su vez los Departamentos más pobres del país, conforme al último reporte del DANE²¹⁷ en el 2015.

En cuanto a los trámites que presentan mayor incidencia de insinuaciones, favorecimientos o entrega de dinero los empresarios identificaron como tales a los sectores a: aduanas, Alcaldías municipales y Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

²¹⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Gráfica No. 12
Trámites con mayor corrupción.



Fuente: ANDI

A la par con los trámites, al indagar en las causas de la corrupción en Colombia, se encuentra la contratación como uno de los mayores focos del flagelo, en una estructura que se cimienta en la oferta de votos ofrecida por los contratistas a los candidatos que “propician” la adjudicación de contratos en pago de tales votos y la financiación de la campañas políticas.²¹⁸ Este sistema resulta ser infinitamente rentable tanto para el político como para los contratistas, que son una minoría, y devastador para los pobres y la sociedad en general, como mayoría.

La contratación ha sido siempre un tema complejo y difuso, lo que ha permitido que sea manipulado por unos pocos, que han obtenido grandes beneficios en perjuicio de las finanzas públicas y en perjuicio de la mejor calidad de vida de los colombianos, que pagan altos costos por obras que deben rehacerse constantemente o que son “elefantes blancos”²¹⁹.

Si de enunciar casos de corrupción se trata, se cuenta con una larga lista en la historia colombiana. Sin embargo, para no ahondar en heridas, se puede hacer alusión al más reciente caso, que tiene como ingrediente adicional, cada vez más visible, que la corrupción no es problema aislado al interior de algunos países, pues el caso Odebrecht, muestra claramente como dicho flagelo no conoce fronteras²²⁰, tratándose

²¹⁸ Entrevista realizada a un contratista en Revista semana.com. En las entrañas del monstruo. Visto el 10-09- 2011

²¹⁹ En Colombia un 'elefante blanco' es una obra pública de grandes proporciones, con presupuestos abultados, que nunca se termina. Su fin no es otro que servir de excusa para que los corruptos metan la mano en la caja. Y el país está salpicado de paquidermos. El mundo.es Visto en septiembre 25 de 20011.

²²⁰ Según el informe de la ONG Transparencia Internacional, la corrupción aumentó el año pasado en América Latina, según el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) que otorgó la mejor nota de la región a Uruguay y la

de un cáncer que empieza en cualquier parte, pero con la capacidad de expandirse a cualquier lugar y de hacer metástasis, cuando se piensa que ya se ha logrado controlarlo. En Colombia, el escándalo originado en la multinacional, inicio con las capturas por la recepción de 11,1 millones de dólares del exviceministro Gabriel García Morales y el exsenador Otto Nicolás Bula Bula, dineros entregados en sobornos por la constructora, para acceder a la adjudicación de obras públicas multimillonarias.

“La ruta de esos pagos ilegales en Colombia y en otros 12 países, incluidos dos africanos, empieza en la llamada División de Operaciones Estructuradas de la multinacional, una dependencia creada en el 2006 y que, según Estados Unidos, “funcionó como el departamento de sobornos de Odebrecht y sus satélites”, por medio de esa dependencia se movieron al menos 788 millones de dólares para coimas directamente pagadas por la brasileña”²²¹

Pero si de corrupción, se trata, basta con observar al interior de los mismos entes de control, como quedó evidenciado el pasado diciembre de 2016, cuando se denunciaron a funcionarios de la Contraloría de Bogotá, que cobraban por no iniciar o continuar con las investigaciones contra un contratista de una obra de la localidad de Usme de la ciudad de la capital colombiana.²²²

Pero si en la capital llueve, en los territorios no escampa, tal y como lo determinó la Fiscalía General de la Nación al abrir la investigación conocida como “Bolsillos de Cristal”, en la que se encuentran involucrados tanto dirigentes públicos, empresarios, miembros de la comunidad Wayúu como a funcionarios judiciales del Departamento de la Guajira, conforme lo afirma el Fiscal General y que versa sobre hechos que rodearon el robo sistemático de millonarios recursos que debían destinarse a la atención de la población más vulnerable y específicamente para sectores como salud, educación, alimentación, atención a la primera infancia, obras públicas, entre muchos otros²²³, en una población en la que la población muere de sed²²⁴ y de desnutrición.²²⁵

peor a Venezuela. Tan sólo dos de los 19 países latinoamericanos aprobaron obteniendo más de 50 puntos de un máximo de 100 (Chile con 66 puntos y Costa Rica con 58 puntos) y 11 empeoraron sus datos con respecto al año pasado. Tomado de <http://transparenciacolombia.org.co/> Visto el 28 de marzo de 2017

²²¹ <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/evidencias-en-el-caso-de-corrupcion-de-odebrecht-en-colombia-502898> Visto el 21- 03- 2017

²²² <http://www.wradio.com.co/noticias/bogota/vinculan-a-funcionarios-de-la-contraloria-de-bogota-con-casos-de-corrupcion/20161222/nota/3338262.aspx> Visto el 27 de marzo de 2017

²²³ En el 2016, la CGR, determinó los mayores hallazgos se concentran en cuatro departamentos: Cesar (\$8.547 millones), Córdoba (\$7.712 millones), La Guajira (\$5.435 millones) y Sucre (\$2.519 millones). Tomado de informes de la CGR <http://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas>. Visto el 27 de marzo de 2017

²²⁴ Las Organizaciones sociales de La Guajira, en carta enviada al Presidente de la República, recordaron algunas cifras del drama social que vive La Guajira donde la baja cobertura en acueducto apenas es del 51,64% y de alcantarillado de 38,96%; el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 65,23% y la desnutrición crónica del 27% ubicándose como una de las más altas del país. Según el Comité Cívico de La Guajira el 58% de los guajiros sobreviven con menos de 200 mil pesos mensuales y un 38% con menos de 90 mil pesos.

Hechos de corrupción que impide la efectividad de los derechos de la población colombiana, en razón a que no es un problema de falta de recursos, sino del descarado robo de los recursos públicos, como se evidencia en el caso de la Guajira que ha recibido partidas de transferencias per cápita iguales al promedio, pero también ha recibido recursos de regalías que superan los recursos de SGP aproximadamente en 50%, y, sin embargo, la cobertura promedio de acueducto y alcantarillado decreció en 17%, entre 1996 y 2003.²²⁶

Ante los cada vez más frecuentes y groseros casos de corrupción, en el 2011, el legislador expidió la Ley 1474²²⁷, orientada a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública que coincide con el destape de una serie de escándalos de corrupción y malos manejos en la contratación pública.

Ya conocida la triste pero dicente frase: “hecha la norma, hecha la trampa” y ante el gran número de normas, trámites y requisitos, es claro que no basta con la expedición de la norma para solucionar un problema que posee un fondo que va más allá del papel y que implica esfuerzos desde diversos frentes para acabarlo.²²⁸

La participación de la sociedad civil como socio, debe dar paso a un control efectivo de lo público en miras de erradicar la corrupción. Pero además la sociedad debe actuar como responsable y no considerar el problema como algo externo que no le compete,

<http://jorgerobledo.com/organizaciones-sociales-de-la-guajira-envian-pliego-de-peticiones-a-juan-manuel-santos/>
Visto el 27 de marzo de 2017

²²⁵ La Fiscalía General les imputará cargos exalcalde de Riohacha, Rafael Ceballos y a otras 11 personas por irregularidades que ascienden a 12.102 millones de pesos en la construcción y puesta en marcha del Sistema Integral de Alcantarillado y Acueducto del corregimiento de Camarones; entre 2014 y 2016 la IPS Mareigua y la clínica odontológica de Maicao crearon una doble afiliación recibiendo pagos indebidos del Fondo de Seguridad y Garantías (Fosyga); el exgobernador de La Guajira, Jorge Luis Pérez Bernier (2008-2012) tendrá que responder por los delitos de peculado por apropiación y contrato sin el cumplimiento de requisitos legales por los sobrecostos en la construcción de 42 megacolegios por un valor superior a los 149 mil millones de pesos; en la celebración de los contratos de alimentación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en La Guaira se presentó un peculado por 1.400 millones de pesos, entre otros casos.

²²⁶ Tomado de <https://www.unicef.org/colombia/pdf/Agua2.pdf>. Visto el 27 de marzo de 2017

²²⁷ El Estatuto Anticorrupción modifica el Estatuto General de Contratación Pública (L. 80/93 y L. 1150/07); el Código Único Disciplinario (L. 734/02); el Código Penal (L. 599/00); el Código de Procedimiento Penal (L. 906/04); el Estatuto de Control Interno de las Entidades Públicas (L. 87/93); la Ley de Acción de Repetición (L. 678/01); el Régimen de la Administración Pública (L. 489/98); la Ley 43 de 1990, reglamentaria de la profesión de contador público, y la reciente reforma a la salud (L.1438/11).

²²⁸ La puesta en obra de la norma, “permite no sólo variar el sentido de lo regulado, sino también crear nuevos sentidos y hasta contradecir el sentido inicial” Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos: De la narcodiplomacia y la simbología jurídica a la industria del placer. Bagley, Fergusson, García, Peralta y Tokatlian. Septiembre- octubre 1991. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Serie Documentos Ocasionales No. 23. Bogotá P. 29

pues cada voto que se vende contribuye al debilitamiento de todo el sistema, afectando a toda la población.²²⁹

No es una tarea fácil, pues en el ámbito de las necesidades, prevalece la inmediatez del beneficio obtenido por la venta de votos, pero se desconocen las implicaciones reales del flagelo y el verdadero precio que se paga por este aparente beneficio. De otro lado, la sociedad requiere de un apoyo técnico y jurídico además de una articulación para lograr el empoderamiento en el proceso de construcción de derechos.

La intolerancia contra la corrupción y el convencimiento de la posibilidad de un cambio en el presente y no en un futuro indeterminado, es clave para combatir la corrupción, a partir de la sociedad²³⁰ y de la comprensión del dispositivo corruptor como herramienta política que impone políticas y medidas que favorecen a los imperios económicos y agravan el problema en la medida en que se debilita el Estado sin que se resuelva la figura lesiva.

En el camino de poner freno a las conductas corruptas, se encuentra la disposición de la información de las entidades públicas en páginas webs y la disminución de trámites, lo que además pueden servir de instrumento para facilitar la vida de los ciudadanos y apoyar el proceso de conquista de derechos a reconocer por el Estado.

²²⁹ “Un reclamo derivado de esta nueva y paradójica situación es la necesidad de abrir los poderes públicos a la interlocución. La individualización de la sociedad posmoderna y el consumo posesivo de información y cultura coincide en nuestro tiempo con la demanda de formas participativas y de compromiso social.” SIERRA CABALLERO, Francisco. “Nuevas tecnologías de la información y participación ciudadana. Las políticas de gobernanza digital en Europa.”

²³⁰ Tal como lo señala el profesor Botero “son los grupos sociales y no los individuos, por visibles que puedan ser, los que en última instancia fundamentan y garantizan la vigencia de los distintos proyectos políticos que concurren en la calidad de antagónicos en el contexto de la sociedad colombiana.” BOTERO TORRES, Raúl Alberto. “Los discursos sobre la democracia en Colombia: diversidad y contradicción.” Universidad Nacional de Colombia.

CAPITULO IV

DESAFÍOS Y REINGENIERÍA DEL CONTROL FISCAL

En el siguiente capítulo y atendiendo a las características que enmarcan el control fiscal colombiano, las dificultades a las que se enfrenta y las dinámicas y cultura colombiana, se realizan algunas propuestas que pueden dar respuesta a los principales problemas que se han identificado.

A lo largo de estos 24 años de diseñado el control fiscal colombiano por el propio constituyente, las Contralorías General y territoriales, no han logrado evitar los hechos que menguan el presupuesto público por un inadecuado manejo de los gestores fiscales y el fenómeno de la corrupción que cada día toma más fuerza y se extiende a todos los ámbitos.

En los últimos años, ha resultado cada vez más evidente que el control fiscal no da los resultados esperados, no logra evitar la pérdida de recursos públicos, ni recuperar los dineros mal administrados.

Son muchos los factores que han desencadenado en lo que se podría denominar como la crisis del control fiscal, los cuales se pueden sintetizar en los siguientes:

- Falta de articulación del control fiscal: No existen herramientas que permitan sumar los esfuerzos, programas de auditorías y resultados del trabajo realizado por las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales y la Contraloría General de la República. Así, no es posible hablar de un “sistema” de control fiscal, que articule el trabajo de todas las entidades dedicadas a la labor de control fiscal.

Al respecto, cabe señalar que Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, en ninguno de sus artículos define en qué consiste el sistema al que se refiere, ni las entidades que lo conforman, se gestiona, direcciona, etc., lo que lleva a la conclusión que el control fiscal colombiano, no está concebido como un sistema, lo que da lugar a una fragmentación de su ejercicio y disparidad e incluso contradicciones en su ejercicio.

Cuando se acude al concepto de sistema, se encuentra que proviene del “*latín systema, un sistema es módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí. El concepto se utiliza tanto para*

definir a un conjunto de conceptos como a objetos reales dotados de organización.”²³¹

El Concepto transcrito da certeza frente a la existencia de un control interno concebido como un sistema, articulado engranado, en el que convergen una serie de elementos que apuntan a un mismo fin y que funcionan de forma interconectada, por el contrario y tal como se puede observar en los capítulos anteriores en los que se describe el control colombiano, las labores desarrolladas por la CGR y por las contralorías territoriales van por vías diferentes, lo que contrarresta importancia al trabajo que realiza cada una de ellas e impide robustecer y blindar el control fiscal.

Al respecto, la Auditoría General de la República ha señalado que aunque se requiere que la CGR realice un “proceso de armonización que permita darle orden a la actuación de cada uno de los niveles de control territorial”²³², anota que, ello genera controversias en algunos sectores que consideran que en virtud de las “autonomías” de las contralorías territoriales, se impide “tener orden e integración en los diferentes niveles, en lo que se refiere a la planificación sobre los temas y áreas que se deben controlar y finalmente en las metodologías que se deben emplear.”²³³

Y es que precisamente esa autonomía e independencia entre las contralorías Municipales y Departamentales respecto de la Contraloría General de la República y a su vez, de la Auditoría General, respecto de las anteriores, lo que impide que pueda en algún momento contar con un verdadero sistema de control fiscal, que de forma armónica logre dar respuesta a las dinámicas de corrupción, tanto en la prevención de pérdida de recursos públicos, como en la recuperación efectiva de los mismos, evitando la disminución de los recursos públicos y el uso eficiente de los mismos.

- Falta de recursos en las Contralorías territoriales: como ya se expuso ampliamente en páginas anteriores, las contralorías territoriales se encuentran sometidas a topes presupuestales que dificultan el pleno ejercicio del control fiscal, dificultando cada vez más su viabilidad desde el punto de vista presupuestal y que ha llevado incluso a que se plantee la eliminación de estos órganos en el nivel local.

Desde un punto de vista gerencial, resulta mucho más conveniente y efectivo la existencia de menos contralorías o la existencia de una sola, con mayor

²³¹ Julián Pérez Porto. Publicado: 2008. Definición. de: Definición de sistema (<http://definicion.de/sistema/>) Consultado el 07-09-2016

²³² Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia. Auditoría General de la nación. Banco Mundial. Pág. 24. 2011. Bogotá

²³³ Idem

capacidad de gestión, con recursos técnicos, financieros y humanos para dar respuesta a las exigencias de su labor, que contar con muchas entidades que sólo tienen capacidad para cubrir su planta de personal y desarrollar un trabajo que en nada corresponde con la misión que se les ha encomendado y que, además, posee un alto riesgo de corrupción.

- Duplicidad de esfuerzos entre los órganos de control: Ante la falta articulación entre las Contralorías territoriales y la CGR, se produce como resultado una duplicidad de esfuerzos que ha sido criticada por los expertos y de quienes apoyan la propuesta de supresión de los órganos de control fiscal en lo local, para que sean asumidas por la Contraloría General, que cuenta con una administración desconcentrada y por ende con una Gerencia Departamental Colegiada en cada capital de Departamento. Al respecto, cabe señalar que esta es la forma en la que funciona la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República.
- Falta de escuela especializada para la formación en control fiscal: No existe en el país una escuela de control fiscal u entidad especializada en el tema, a fin de proveer a los empleados que ejercen labores de control fiscal, de formación técnica especializada en la materia, lo que conlleva a una debilidad en el que hacer propio del ejercicio del control fiscal, en el proceso auditor, manejo y recaudo de pruebas, debido proceso, etc. En este mismo sentido no cuenta el país con un centro de investigaciones especializado en el control fiscal. Por el contrario, la Procuraduría General de la Nación, cuenta con su Escuela de estudios del Ministerio Público, como unidad administrativa especial, con autonomía administrativa, contractual y presupuestal dedicada a la capacitación e investigación en los temas propios de dicho órgano de control, la Rama Judicial posee la Escuela de Formación Rodrigo Lara Bonilla y el Ministerio de Relaciones Exteriores investiga y recibe formación y capacitación a través de la Académica Diplomática Augusto Ramírez Ocampo y las fuerzas militares cuentan también con sus respectivas Escuelas de formación e incluso con la Universidad Militar.
- Control recíproco entre la Auditoría y la Contraloría General de la República: El mutuo control que ejercen la Auditoría sobre la Contraloría General y esta a su vez sobre la Auditoría, resulta desde todo punto de vista inconveniente, en cuanto existe la posibilidad de que se pierda la ecuanimidad de la labor vigilancia de control fiscal entre dichos organismos, por una colaboración armónica que disminuya la objetividad o que por el contrario, se mida desproporcionadamente la labor del uno o del otro, al punto de entorpecer las labores constitucionales que les han sido encomendadas.
- Elección del Contralor General de la República: La elección del Contralor General, Departamentales y Distritales y Municipales por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, en sí mismo no es el problema. Las dificultades surgen cuando se realizan pactos y se crean compromisos entre los

congresistas y los candidatos a contralor, que una vez en el cargo, deben dar cuotas políticas que muchas veces dejan de lado las capacidades técnicas y bases éticas, que posteriormente cobran un alto costo a la institucionalidad de los entes de control por escándalos de corrupción.

Al respecto, estudios de la Universidad del Rosario han señalado que *“la debilidad radica básicamente en el mecanismo de elección de los contralores, quienes al ser elegidos por los órganos de elección popular pierden independencia en el ejercicio de la función de control, ya que estas corporaciones forman parte de las entidades a las que la contraloría debe vigilar.*”

*Añadiendo además que “la introducción del sistema de ternas elaboradas por los tribunales judiciales, en vez de despolitizar el proceso de selección ha terminado por politizar a la magistratura. El resultado no ha sido el esperado. Los contralores, si bien reúnen las calidades formales de la ley, no han resultado tener la experiencia y conocimientos necesario para gerenciar el nuevo sistema de control fiscal y su sistema de auditoría, que requiere conocimientos profundos y una preparación técnica adecuada”*²³⁴

Control Fiscal: Trazando nuevas rutas

Frente a los problemas enunciados, a continuación, se abordan los que revisten de un mayor impacto, y que exigen un re direccionamiento en la forma en la que se encuentra estructurado, concebido y ejercicio el control fiscal.

¿Centralización o descentralización?

El control fiscal, es la única función de control (Auditoría General de la República, Ministerio Público – Procuraduría y Defensoría del Pueblo) descentralizada. Siendo la misma función, no se encuentra fundamento para su ejercicio e impacto sea diferente atendiendo a la capacidad presupuestal del Municipio, su ubicación geográfica, etc. Tampoco se justifica la mayor burocracia que existe en cada una de las Contralorías como entidades autónomas en cada uno de los municipios, lo que a su vez conlleva un mayor gasto de recursos que se pueden destinar a mejorar el ejercicio del control fiscal, la capacitación de los auditores, etc. Más que la autonomía para ejercer el control de sus recursos por parte de los Municipios, dicha situación se debe más a un pacto de distribución de recursos y de poder político para el nivel territorial, pues la auto vigilancia se cae por su propio peso, además que la concepción de que el

²³⁴ RESTREPO Medina, Manuel y otros. Universidad del Rosario. 2008. Control Fiscal Territorial: Construcción de un Modelo de Contraloría Tipo. p. 22

nombramiento se realice igualmente a nivel territorial, vicia al órgano de control, dejando sin sentido la descentralización para este caso.

Frente a dicha situación surge el cuestionamiento respecto de la conveniencia de suprimir las contralorías territoriales y la existencia de una sola contraloría general que recoja el resto de contralorías territoriales. Al realizar un análisis comparativo, es posible encontrar modelos en los que las funciones fiscalizadora y jurisdiccional²³⁵ se encuentran separadas y su conveniencia o no dependen de las condiciones particulares de cada país.

Así en el caso colombiano, los cuestionados resultados entregados por las contralorías territoriales y la falta de solidez en la doctrina de responsabilidad fiscal, hacen que cada vez tome más fuerza que distintos sectores, la necesidad de suprimir las contralorías territoriales. No obstante, más que una mera supresión de contralorías territoriales, se requiere estructurar el sistema de control fiscal, en una sólo entidad articulada y robustecida, que canalice todos los esfuerzos en ejercer un control efectivo y oportuno.

Beneficios de un solo ente de control fiscal:

La canalización del control fiscal en el Estado colombiano, en un solo órgano con competencias a nivel nacional, tiene muchas ventajas, que se traducen en soluciones a problemas del actual ejercicio del control fiscal, dentro de ellas:

- **Consolidación de un sistema de control fiscal nacional:** El ejercicio de fiscalización por parte de un solo órgano de control, permite que se establezcan políticas, procedimientos, métodos y orientaciones en un solo sentido, lo que evita la disparidad de criterios y fallos que existen en la actualidad, dando lugar a un control fiscal consistente y con la capacidad de sostener las líneas adoptadas ante eventuales controversias tanto administrativas como judiciales y generando seguridad jurídica respecto de la gestión y responsabilidad fiscal de quienes manejan recursos públicos.
- **Objetividad en los fallos de responsabilidad fiscal:** El direccionamiento de la función del control fiscal, por parte de un solo órgano, disminuye la posibilidad de que se presenten fallos diferenciados por regiones y que dan cuenta de la politización que existe en la Contralorías territoriales, a la luz del sistema establecido en la Constitución de 1991. Por el contrario, dicho direccionamiento permite que la entidad como una sola, maneje líneas determinadas y criterios específicos frente a casos particulares, lo que a su vez lo obligaría a explicar las razones que lo llevan a apartarse de los criterios y líneas adoptadas previamente.

²³⁵ **Jurisdiccional francés:** que contempla además de la vigilancia en el manejo de recursos públicos, también incluye la competencia para investigar y sancionar, en caso de determinar responsabilidad patrimonial en el detrimento del erario público; o **parlamentario británico**, cuya función se limita básicamente al ejercicio del proceso auditor del manejo de los recursos públicos.

- **Fortalecimiento del sistema de méritos:** Contar con un solo órgano de control fiscal, permite manejar una sola planta de personal y realizar la provisión de empleos a nivel nacional en un solo concurso de méritos, limitando significativamente la posibilidad de dilatar la realización de los concursos con fundamento en la falta de recursos del Municipio para asumir los costos del proceso de selección o del uso de listas de otras convocatorias.
- **Profesionalización del ejercicio de control fiscal:** Contar con una entidad líder en el ejercicio del control, permite que los funcionarios que ejercen dicha labor hagan carrera en la entidad, se profesionalicen conforme programas de formación de la entidad y se disminuya la rotación de personal, lo que robustece la lucha contra la corrupción, al contar con personal altamente calificado y con una experiencia edificada a lo largo de los años en el desempeño de diferentes roles y funciones derivadas del control fiscal.

En la actualidad, las contralorías territoriales presentan una gran rotación de personal. Pese al mandato de la Constitución Política de 1991, en cuanto al ingreso a empleos públicos a través del sistema de méritos, sólo hasta el año 2005 se convocó a concurso de méritos para la provisión de los empleos de estos órganos de control. No obstante, en el 2015, todavía se estaban efectuando nombramientos de dicho concurso, lo que deja en evidencia la ineficacia de la CNSC en el desarrollo de tales concursos y de paso la presión política para dilatar los nombramientos que han sido un festín para los políticos en las regiones.

Frente a la carrera administrativa de los empleados de la contraloría territoriales, cabe señalar que no existe fundamento para que éstas tengan un sistema específico de carrera administrativa administrada por la CNSC, mientras que la CGR posee un sistema especial administrado por su propia Comisión de Carrera Administrativa, cuando la labor desempeñada es la misma.

De igual forma, se destaca que la CGR realiza concursos para la provisión de vacantes, en promedio cada dos años, haciendo uso de las listas para llenar todas las vacantes que se han presentado por renunciaciones, fallecimientos, pensiones, etc.

Finalmente, posee especial relevancia el hecho de que los salarios que devengan los empleados públicos de las Contralorías territoriales, varían de un ente territorial a otro, atendiendo a las finanzas de los mismos, pese a que las labores de fiscalización, el compromiso y responsabilidad de la labor de control es igual que las desarrolladas por quienes laboran en la CGR, situación que no se presenta en entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General o la Rama Judicial, en las cuales, el empleo del mismo nivel, grado y clasificación posee la misma asignación mensual independiente del lugar geográfico en el que encuentre e incluso, en zonas apartadas del país, cuentan con una bonificación adicional del 8%.

Es de recalcar que, por disposición del constituyente, existe en el artículo 53 de la constitución Política, el principio de “a trabajo igual, salario igual”, por lo cual, atendiendo que la labor que desempeñan en todas las contralorías es la misma, en desarrollo de dicho principio, la remuneración por el ejercicio de esta labor debería ser la misma.

Para ejemplarizar la situación, cabe traer a colación un caso en el que el actor solicitaba la nivelación de sus salarios y prestaciones sociales, como profesional de la Contraloría Departamental de Boyacá, con el empleo equivalente en la Contraloría General de la República, presentándose las siguientes diferencias salariales:

Tabla No. 1

Diferencias salariales contraloría territorial y General

SITUACIÓN DEL ACTOR			DECRETO	ASIGNACIÓN	CARGO
AÑO	ASIGNACIÓN	CARGO			
2005	1'133.000	Profesional	0941 de 2005	3'467.532	Profesional
2004	1'064.000	Profesional	4177 de 2004	3'286.760	Profesional
2003	1'013.000	Profesional	3573 de 2003	3'152.767	Profesional
2002	880.062	Profesional	0693 de 2002	3'030.923	Profesional
2001	800.656	Profesional	1492 de 2001	2'876.085	Profesional
2000	733.000	Profesional	2753 de 2000	2'805.936	Profesional

Fuente: Sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Radicación número: 15001-23-31-000-2006-03005-01(0773-13) del 5 de septiembre de 2013.

En la citada sentencia, el Consejo de Estado negó las pretensiones del actor, abordando su estudio del caso desde las competencias del Gobierno Nacional para fijar los límites salariales de los empleados públicos del nivel territorial (artículo 150 de la Constitución Política numeral 19 literal e) y Ley 4 de 1992) y de las autoridades para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (C.P. arts. 287, 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7)

Ahora bien, no se encuentra dentro de la jurisprudencia colombiana el análisis desde la óptica constitucional que se ocupe del tema, bajo el marco del derecho a la igualdad y a los derechos del trabajador consagrados en el artículo 53 de la carta que establece:

“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

No obstante, reconocer que no existe sustento para esta diferenciación generaría un fuerte impacto en las finanzas rotas de la mayoría de los entes territoriales, colombianos, lo cual refuerza la necesidad de que los empleos que desarrollan control fiscal, se encuentren en cabeza de un solo órgano de control fiscal que tenga competencias a nivel nacional.

□ **Estructuración de una institucionalidad del control fiscal:** Dentro de los estudios en el ámbito académico, se destaca el trabajo realizado por la Universidad del Rosario,²³⁶ en la que propone una contraloría territorial tipo, con mejoras a su interior, sin embargo y tal como se ha planteado en páginas anteriores, el punto neurálgico del control fiscal no es en sí el interior del o de los órganos de control, sino del diseño del sistema desde la propia Constitución Política de 1991, por lo cual, sólo una reestructuración profunda permitirá obtener cambios significativos en los resultados producidos en el ejercicio del control fiscal en el país. No basta de esta forma, con diseñar una entidad rica en procedimientos debidamente certificados en dentro de un sistema de gestión de calidad, cuando no cuenta con la independencia para valorar la gestión fiscal con el rigor que dicha labor implica.

En el mismo estudio, la Universidad plantea el mejoramiento de las relaciones entre los órganos de control y las corporaciones públicas, señalando que “es necesario superar concepciones equivocadas que establecen barreras infranqueables de comunicación entre los órganos de fiscalización y los órganos de representación”, olvidando que las relaciones entre los contralores y las corporaciones públicas han sido tan fluidas, que

²³⁶ Puede consultarse en file:///C:/Users/Vlady/Downloads/PROYECTO%20DE%20LEY%20CONTROL%20FISCAL.pdf

las Contralorías han olvidado su propia voz: su misión constitucional, para sólo escuchar y obedecer las órdenes de las corporaciones y del ejecutivo a través de ellas.

Analizada una cara de la moneda, es necesario buscar los beneficios de un control fiscal descentralizado. Quienes apoyan este esquema, consideran de una parte que la existencia de las contralorías territoriales, es una expresión de la descentralización y autonomía otorgada por el constituyente de 1991 a los entes territoriales, y que, por tal, debe ser las corporaciones territoriales, ello es Asambleas y Concejos, quienes designen a los contralores en el nivel territorial. No obstante, dichos argumentos se quedan sin piso si se tiene en cuenta que, la función de una contraloría debe contar con total independencia, por lo cual no puede considerarse una prolongación de la autonomía otorgada al ente territorial, pues este no es quien ejerce el control fiscal ni puede influir en el mismo y de otro lado, no puede negarse que la elección del contralor por parte de las corporaciones territoriales limitan la independencia del ente de control, frente a la cual, se propone una elección del contralor o contralores regionales, mediante concurso de méritos.

Teniendo en cuenta que la Contraloría tiene dentro de sus funciones esenciales, apoyar técnicamente al Congreso de la República, en el ejercicio del control político, es dable que dicha labor se encuentre centralizada y articulada, para que dicho apoyo se brinde igualmente a cualquier corporación territorial, que requiera conocer cuál es el manejo que se le está dando al presupuesto público por parte de las diferentes entidades públicas, sin que se requiera de esta forma, contar con un control excepcional, que sólo eventualmente puede ser ejercicio por la CGR.

Al respecto, puede observarse como las solicitudes de control excepcional y este ejercicio por parte de la CGR, ha ido en aumento en los últimos años, siendo la principal causa de esta situación, que la ciudadanía y las mismas corporaciones territoriales, no confían en el ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías territoriales. En la siguiente tabla puede observarse la evolución de solicitudes de controles excepciones por parte de la CGR²³⁷:

²³⁷ Hasta el año 2012, la competencia para atender controles excepcionales correspondió a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, año en el que se entregó dicha competencia a la Oficina Jurídica del ente de control fiscal.

Tabla No. 2
Solicitudes de control excepcional

AÑO	No. DE SOLICITUDES
2010	54
2011	172
2012	52

Fuente: Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. Oficio 2016EE0117300

De conformidad con la información reportada por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, en el periodo 2010 a 2016, se han generado 490 contrales excepcionales, de asuntos que corresponden a las Contralorías territoriales, pero debido a la falta de resultados y la pérdida de confianza en las labores realizadas por dichas Contralorías, han requerido la intervención directa de la Contraloría General para asumirlos para analizar el posible detrimento patrimonial a recursos de origen territorial.

El número de procesos de responsabilidad fiscal generados en virtud de los controles excepcionales en el periodo 2010- 2016 cuantía y dineros recuperados en los ya fallados, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 3

PRF por controles excepcionales realizados por la CGR periodo 2010- 2016

TRAMITECONFIRMACIONCONSULTA	CANTIDAD	CUANTIA
PRF EN TRAMITE	307	\$ 1.668.845.200.750,27
AUTO DE ARCHIVO DEL EXPEDIENTE	25	\$ 45.168.475.729,00
AUTO DE ARCHIVO POR AUSENCIA DE CULPA O DOLO	1	\$ 15.000.000,00
AUTO DE CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL Y ARCHIVO (OTROS)	13	\$ 2.995.478.128,00
AUTO DE CESACIÓN DE LA ACCIÓN POR RESARCIMIENTO DEL DAÑO	1	\$ 149.763.068,00
AUTO DE CESACIÓN DE LA ACCIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE POR NO INCIDENCIA FISCAL	12	\$ 1.100.162.510,00
AUTO DE CESACIÓN DE LA ACCIÓN Y ARCHIVO DEL EXPEDIENTE POR REPOSICIÓN DEL BIEN	1	\$ 12.627.551,00
AUTO DE CESACIÓN DE LA ACCIÓN Y ARCHIVO POR NO DETRIMENTO PATRIMONIAL	31	\$ 124.923.501.349,00
AUTO DE CESACIÓN DE LA ACCIÓN Y ARCHIVO POR PAGO	16	\$ 53.838.310.583,97
AUTO DE CESACIÓN DE LA ACCIÓN Y DECLARACIÓN DE PRESCRIPCIÓN	42	\$ 3.675.350.765,00
AUTO DE CESACIÓN PARCIAL ALGUNOS HECHOS	1	\$ 10.683.138.381,00
AUTO QUE DECLARA LA PRESCRIPCIÓN	4	\$ 139.492.638,00
FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL	15	\$ 890.946.808,00
FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL	21	\$ 1.642.759.336,57
TOTAL GENERAL	490	\$ 1.357.000.207.597,81

Fuente: Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. Oficio 2016EE0117300

Conforme a la tabla, a través de procesos de responsabilidad fiscal adelantados en virtud de los controles excepcionales ejercidos por la Contraloría General de la República, desplazando a las contralorías territoriales, se recuperaron 149 millones de pesos, por la aceptación de los hechos y resarcimiento del daño de los implicados en los referidos procesos; se recuperaron bienes por un valor superior a los 12 millones de pesos; se recuperaron por pago más de 53 billones de pesos, dineros que tenían una alta probabilidad de pérdida, de haberse investigado los hechos que los originaron, en los entes territoriales en los que se ubicaban los gestores fiscales.

La necesidad y el alto volumen de asuntos que son asumidos por la Contraloría General de la República a través de los controles excepcionales, es otro de los elementos que dan solidez a la necesidad de conformación de un solo sistema de control fiscal en cabeza de la CGR, que articule las funciones a desarrollar y entregue resultados a nivel nacional, con independencia de los intereses de las diferentes regiones.

Elección y pactos peligrosos: Se compromete de independencia

En el 2014 se estableció el cambio en la elección de los contralores territoriales, pero ¿Cuál es el fondo del asunto? ¿Es una forma de blindar la figura de las contralorías territoriales y evitar que las mismas sean suprimidas, ante los múltiples cuestionamientos y los deficientes resultados?

Antes del 2015, la Rama Judicial, conformaba las ternas con los candidatos a contralores territoriales, cuya elección era realizada por las respectivas corporaciones territoriales.²³⁸

Mediante Acto Legislativo 02 de 2015, se modificó el artículo 272 de la Constitución Política, estableciendo en el nuevo texto que: “los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.”

No obstante, el proyecto de acto legislativo, contemplaba la selección de contralores territoriales a través de concurso público de méritos, que sería adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil,²³⁹ el texto definitivo quedo general y sin una fuerza imperativa.

Así, no nació a la vida jurídica la posibilidad de generar un verdadero cambio en las dinámicas del control fiscal en el país, permitiendo de un lado las más altas calidades de quienes ejercieran el cargo de contralor, pero, además, evitando además que llegasen con compromisos o debiendo “favores” a los políticos que dieron su apoyo para la elección.

Contrario a lo deseable, el texto modificadorio, no es más que una burda pretensión de calmar la cada vez más evidente necesidad de modificar radicalmente las contralorías territoriales, e incluso acabar con ellas.

Pero a su vez muestra el poder político y su fuerza para dar continuidad al festín político que constituyen las contralorías, lo que ha impedido hasta el momento realizar un revolcón al control fiscal colombiano.

Sin embargo, no se han dado debates frente al tema, ni se encuentran grandes discusiones, por lo cual, es probable que pasen otros 24 años antes de que se realice

²³⁸ Artículo 272 de la Constitución Política de 1991.

²³⁹ La Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad que tiene a su cargo la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial.

un nuevo intento de transformación de unas entidades que antes que luchar contra la corrupción, se convierten en un foco de dicho fenómeno.

En la práctica, lo que ocurrirá, como ocurre con otras elecciones de este tipo, es que se presentaran varios ciudadanos y el candidato de la Asamblea o Concejo, según el caso, que más apoyo haya obtenido previo a la elección, quien será el que termine elegido, cumpliendo, eso sí, con los principios de “transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género”, que aunque representan mucho, señalados así no se materializan más que en una convocatoria pública, que lo único que persigue es legitimar un proceso de elección, cuyos resultados se conocen de antemano.

Frente al tema, el Ministerio del Interior, Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP, expidieron la Circular Conjunta 100-005– 2015 en la que se imparten directrices sobre la elección de contralores municipales, distritales y departamentales.

Dicha directriz, se basa en los conceptos dados por el Consejo de Estado²⁴⁰ acerca del proceso de convocatoria pública que se exige como paso previo a la elección de contralores territoriales, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales, según los cuales, dichas corporaciones pueden aplicar por analogía lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012²⁴¹ y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014, para el concurso de personeros, cumpliendo con el Decreto 1083 de 2015, precisando que por **tratarse de una convocatoria pública no aplica un orden específico de elegibilidad entre los seleccionados para la escogencia final del contralor, es decir, no se configurará una lista de elegibles.**

Si bien la aclaración realizada por el Consejo de Estado y reproducida por el DAFP es perversa en toda su dimensión, no era necesaria, por cuanto, como ya se vio, en el proceso de expedición del acto legislativo, se eliminó lo relacionado con el mérito, como elemento esencial para el nombramiento.

²⁴⁰ Conceptos No. 2274 del 10 de noviembre de 2015; No. 2276 del 19 de noviembre de 2015 y No. 2261 del 3 de agosto de 2015 de la Sala de consulta y del servicio Civil del Consejo de Estado.

²⁴¹ Mediante Sentencia C-105/13, la Corte Constitucional declaró exequible el concurso de méritos previo a la designación de personeros consagrado en la Ley 1551 de 2012, al considerar que dicho procedimiento es concordante con el postulado del mérito de la Carta y es una materialización del principio de la democracia

No obstante, y apoyando las dinámicas del gobierno, los medios de comunicación informan que “La meritocracia regirá la elección de nuevos contralores”²⁴², multiplicando la desinformación y engañando a la ciudadanía.²⁴³

Al respecto, la analista política Rosalía Correa dijo que la reforma de ‘Equilibrio de poderes’ dio un giro de 360 grados porque al fin de cuentas terminó en el mismo lugar: “La ley no cambió y los contralores van a seguir siendo cuotas de algún político”²⁴⁴.

Así puede concluirse que con el Acto Legislativo 02 de 2015, se da un retroceso²⁴⁵ en el modelo de control fiscal colombiano, toda vez que la independencia del ejercicio del control fiscal, es la piedra angular de su efectividad. Independencia que: *“Radica básicamente en el mecanismo de elección de los contralores, quienes al ser elegidos por los órganos de elección popular pierden independencia en el ejercicio de la función de control, ya que estas corporaciones forman parte de las entidades a las que la Contraloría debe vigilar.”*²⁴⁶

Lo mismo se presenta frente a la elección del Contralor General de la República por parte del Congreso de la República, que es sujeto de control por parte de la CGR.

Frente al nombramiento en el cargo, el Acto Legislativo 02 del 2015, estableció que “(...) será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo

²⁴² Revista Semana, en publicación del 2016/01/15 Puede consultarse en <http://www.semana.com/nacion/articulo/consejo-de-estado-explica-como-debe-elegirse-nuevos-contralores/456692-3> Visto el 27 de marzo de 2016

²⁴³ Conforme a la enciclopedia Soviética de 1952, “la desinformación es la propagación de informaciones falsas con el fin de crear confusión en la opinión pública (...) La desinformación tiene como objetivo engañar a los pueblos, cercarlos con la mentira (...) El desafío ético de la Información. Niceto Blázquez. Editorial San Esteban. España Pag. 60

²⁴⁴ Tomado de <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/cual-polemica-por-eleccion-nuevos-contralores> Visto el 27 de marzo de 2016

²⁴⁵ Al respecto, el tratadista y experto en derecho administrativo y profesor en Responsabilidad y Contratación Pública, Iván Darío Gómez Lee, señaló que: “Con el acto legislativo 02 de 2015 de “Equilibrio de poderes” volverá el control fiscal al escenario que imperaba hace 25 años; los contralores serán elegidos en las corporaciones públicas sin mayores exigencias que las de una convocatoria. El incentivo oculto para que el Congreso aprobara esa reforma a la Constitución en el último año fue el de devolverle la Contraloría como fortín político.” Tomado de [HTTP://WWW.SEMANA.COM/OPINION/ARTICULO/IVAN-DARIO-GOMEZ-LEE-RETROCESO-DE-25-ANOS-EN-EL-CONTROL-FISCAL/436618-3](http://www.semana.com/opinion/articulo/ivan-dario-gomez-lee-retroceso-de-25-anos-en-el-control-fiscal/436618-3) Visto el 27-06-2016

²⁴⁶ López Obregón, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. U. del Rosario. 2006. p. 163.

126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.”

Por su parte, el artículo 126 de la Carta señala que “Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas **deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección,**” articulado que a la fecha no ha sido reglamentado y que probablemente al momento de realizar la elección del nuevo Contralor General en el año 2018, como ya ha sucedido con otros artículos de la constitución, continúe sin regulación alguna.²⁴⁷

Al respecto, algunos autores explican este fenómeno como la “ineficacia del derecho” o “ineficacia de las normas”, que se basa en la aparente incapacidad de los gobernantes, para dar paso a fallas instrumentales del derecho, “mediatizados por propósitos políticos a través de los cuales los objetivos explícitos de las normas se sustituyen por otros objetivos no declarados en los textos y cuya realización no depende del éxito instrumental de las normas”²⁴⁸

De esta forma, pese al “contentillo” dado mediante el Acto Legislativo 02 del 2015, los efectos prácticos del nuevo texto serán nulos, hasta tanto no se establezca en forma clara y concreta un mecanismo me permita la elección del Contralor atendiendo a sus méritos y experiencia, permitiendo así que quien sea nombrado como Contralor no se encuentre atado a compromisos adquiridos para obtener la nominación y elección, cercenando de esta forma la independencia y objetividad que debe primar en el organismo de control eminentemente técnico²⁴⁹.

Frente al tema cabe anotar lo señalado por Lozano (1.996, pág. 61).

“(…) la inclusión de los Órganos de control Externo (OCEs) en la órbita parlamentaria (manifiesta) la necesidad de “sacar” al Tribunal de Cuentas de su tradicional encuadramiento en la esfera de influencia del Gobierno. (...) La inclusión en la órbita parlamentaria del OCE asegura, por lo tanto, la separación orgánica y elimina posibles interferencias de carácter funcional o corporativista.

²⁴⁷ Puede mencionarse como ejemplo, que hasta el momento tampoco se ha reglamentado el artículo 53 de la Constitución referido al estatuto del trabajo.

²⁴⁸ Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos: De la narcodiplomacia y la simbología jurídica a la industria del placer. Bagley, Fergusson, García, Peralta y Tokatlian. Septiembre- octubre 1991. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Serie Documentos Ocasionales No. 23. Bogotá P. 19

²⁴⁹ En la constitución Política española, establece respecto de su Tribunal de cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado que: “Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.”, desprendiendo de este modo al Tribunal de la injerencia política que renta independencia a la labor encomendada por el constituyente.

Pero esta primera justificación, de carácter histórico no es suficiente en sí misma, sino que debe de apoyarse además en otro orden de factores, máxime con la actual democracia caracterizada como un Estado de partidos donde no existe una neta separación entre Gobierno y Parlamento. Es decir, la gran ligazón entre el partido o los partidos políticos que apoyan al gobierno y la presencia en éste de los líderes de aquellos, produce una cierta identificación entre ambos órganos, por lo que se hace necesario dotar a la OCE de unas garantías adicionales que le permitan fiscalizar las cuentas sin interferencias políticas. En este sentido cobra peso la consideración de que la independencia no se obtiene por una determinada adscripción a un órgano, sino por las garantías que rodean a la misma, es decir, la independencia no obtiene tanto por la separación orgánica, como por el establecimiento de garantías adecuadas.”²⁵⁰

Falta de especialización de los auditores.

La falta de especialización de los auditores es un problema importante al momento de ejercer un control fiscal oportuno y efectivo. De un lado se encuentra la poca oferta académica en materia de control fiscal y de otro, los temas de los sujetos de control, son materias específicas.

De conformidad con la Resolución 014 de 2015²⁵¹, la Contraloría General de la República tiene una sectorización de sujetos que control. Cada sujeto posee una especialidad que amerita un conocimiento especializado y de fondo que permita conocer las dinámicas del sector, por ejemplo para auditar una Empresa Prestadora de Salud²⁵², es necesario no sólo tener conocimientos en auditoría y contaduría, sino en auditoría médica²⁵³; lo mismo sucede en sectores como el Minero y Medio Ambiente y el Sector Agropecuario cuyas materias se encuentran íntimamente ligadas a una crisis social, originada en el conflicto armado; el sector Defensa, Justicia y Seguridad, que por sus particularidades y reserva amerita un conocimiento adicional al simplemente

²⁵⁰ Citado en Evaluar al Sector Público Español. José Manuel Cansino Muñoz- repiso. Universidad de Cádiz publicaciones Universidad de Sevilla 2001. P. 86

²⁵¹ Por la cual se reglamenta y actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se les asigna a las Contralorías Delegadas Sectoriales la competencia para ejercer vigilancia y control fiscal.

²⁵² De conformidad con el artículo 177 de la Ley 100 de 1993, “las entidades promotoras de salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes unidades de pago por capitación al fondo de solidaridad y garantía (...)”

²⁵³ Entendida en una forma amplia.

normativo o procedimental; el sector de las Instituciones Financieras, con un gran poder político y económico; el sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, etc. Es decir, el ejercicio de un control fiscal efectivo implica necesariamente un conocimiento profundo de cómo funciona el sector que se audita y los riesgos propios del negocio del sector, por cuanto, los corruptos no sólo son expertos, sino que “saben hacer bien, las cosas que están mal, y desde la legalidad jurídica identifican “el punto ciego” para hacerle como se dice en el argot popular “el quiebre a la norma.”

Sin embargo, la Contraloría General no cuenta con personal especializado en áreas como las mencionadas, siendo la mayoría de sus profesionales abogados, contadores y administradores, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 4

Perfiles profesionales de funcionarios de la CGR:

PROFESION	TOTAL
ABOGADO	1255
ADMINISTRACION	547
CONTADURIA	561
OTROS	1177
TOTAL	3540

Fuente: CGR. Oficio de respuesta No. 2016EE0059560 de la Dirección de Gestión del Talento Humano de la CGR.

De dichos profesionales, que ejercen labores de auditoría, sólo 129 poseen especialización en auditoría.

Tabla No. 5

Especializaciones en auditoría:

PROFESION	TOTAL
AUDITORIA	129
DERECHO ADMINISTRATIVO	505
OTROS	2906
Total general	3540

Fuente: CGR, oficio de respuesta No. 2016EE0059560 de la Dirección de Gestión del Talento Humano de la CGR.

La falta de conocimiento profundo de las materias a auditor impide que la CGR llegue a la médula de los problemas que dan lugar a corrupción y a la pérdida de recursos públicos.

La CGR cuenta con una variada gama de profesiones y especializaciones tales como licenciatura en educación, deportólogos, administradores agrónomos, etc.

No obstante, es de suma importancia tener claro que las facultades de las diferentes profesiones preparan para ejercer las diferentes profesiones, pero no para realizar labores de auditoría, que implican unas condiciones, cualidades, ética, particulares y concretas, que deben ser desarrolladas y orientadas, como todo proceso de formación. Punto frente al cual la CGR tiene grandes debilidades, toda vez que no prepara previamente a los funcionarios que ingresan a la CGR para desarrollar los procesos auditores.

En el área de la salud, por ejemplo, que posee un alto impacto social y fiscal, se encuentra que la planta de personal del nivel central, en donde radica la competencia para efectuar auditorías al sector de la salud, la entidad sólo cuenta con las especializaciones que se señalan y ubican así:

Tabla No. 6

Especializaciones de auditores en salud en la CGR

PROFESIÓN	ESPECIALIZACIÓN	UBICACIÓN DEL FUNCIONARIO	PROCESO MISIONAL
ADMON. DE EMPRESAS	ESPEC. EN AUDITORIA EN SALUD	Gestión Pública	Macro
CONTADURIA PUBLICA	ESPEC. EN AUDITORIA EN SALUD	Gestión Pública	Micro
CONTADURIA PUBLICA	ESPEC. EN GERENCIA DE SERVICIOS DE SALUD	Infraestructura	Micro
ADMON. PUBLICA	ESPEC. EN AUDITORIA EN SALUD	Social	Micro
CONTADURIA PUBLICA	ESPEC. EN GERENCIA DE SERVICIOS DE SALUD	Social	Micro
DERECHO	ESPEC. EN ADMON. DE SERVICIOS DE SALUD	Social	Micro

Fuente: CGR, oficio de respuesta No. 2016EE0059560 de la Dirección de Gestión del Talento Humano de la CGR.

Como se observa, de los 6 profesionales especializados en temas de salud, la mitad se ubican en Delegadas que no tienen a su cargo el manejo de dicho tema, lo que permite concluir que existe una gran debilidad por parte de la Delegada del Sector Social para abordar a profundidad en los temas propios de su negocio.

Situación similar puede apreciarse en otros temas específicos que ameritan un conocimiento en temas a auditar. Así en el sector de infraestructura, otra de los grandes sectores en cuanto a recursos económicos se refiere e impacto en el desarrollo del país, sólo se cuenta con los siguientes ingenieros civiles y relacionados especializados, de los cuales, sólo tres se encuentran en el correspondiente sector. No queriendo señalar que no sean de utilidad en los otros sectores en los que se ubican, sin embargo, salta a la vista que dichos profesionales no resultan suficientes para realizar procesos auditores y brindar apoyo técnico en los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta la CGR, y que pueden requerir dictámenes de profesionales del ramo para dar claridad y soporte técnico a las investigaciones sobre el posible menoscabo de recursos públicos con culpa grave o dolo de gestores fiscales.

Tabla No. 7

Especializaciones de auditores ingenieros en la CGR

PROFESIÓN	ESPECILIZACIÓN	SECTOR	PROCESO
ING. CIVIL	ESPEC. EN GERENCIA DE PROYECTOS EN INGENIERIA	INFRAESTRUCTURA	Micro
ING. CIVIL	ESPEC. EN ING. DE VIAS TERRESTRES	INFRAESTRUCTURA	Micro
ING. DE TRANSPORTE Y VIAS	ESPEC. EN ADMON. DE OBRAS CIVILES	INFRAESTRUCTURA	Micro
ING. CIVIL	ESPECIALISTA EN GERENCIA DE INTEGRAL DE OBRAS	MEDIO AMBIENTE	Micro
ING. CIVIL	ESPECIALISTA EN TÉCNICAS DE VOLADURAS EN OBRAS DE INGENIERIA	MEDIO AMBIENTE	Micro
ING. CIVIL	ESPEC. EN ESTRUCTURAS	SOCIAL	Micro

Fuente: CGR, oficio de respuesta No. 2016EE0059560 de la Dirección de Gestión del Talento Humano de la CGR.

Al analizar la planta de personal de las diferentes Contralorías Delegadas, la situación evidenciada, es recurrente, contrastando además con profesiones tales como licenciaturas, veterinaria, MERCADOTECNIA, MICROBIOLOGIA INDUSTRIAL, cuyos profesionales terminan siendo apartados de los procesos auditores o peor aún

asignados en procesos y materias para los que no se encuentran preparados por lo cual, no se podrán exigir ni esperar mayores resultados, afectando la efectividad del control fiscal ejercido por la CGR.

En Colombia la oferta de formación formal en materia de control fiscal es escasa y se reduce a no más de dos universidades²⁵⁴ ubicadas en la capital del país, debido a la especificidad de la materia que sólo corresponde al Estado, a diferencia de otras áreas del conocimiento. Otros órganos y Ramas del Estado como el Ministerio Público²⁵⁵ o la Rama Judicial²⁵⁶, cuentan con escuelas especializadas que forman a los aspirantes a ocupar sus cargos vacantes y a sus servidores; realizan labores de investigación y desarrollan y compilan doctrina y jurisprudencia sobre las materias de su competencia, etc. Sin embargo, la Contraloría General de la República sólo cuenta con una Dependencia²⁵⁷ que organiza cursos internos de actualización, promueve la formación de los servidores de la CGR y desarrolla otras funciones de tipo administrativo, que no logran fortalecer el talento humano del órgano de control y el ejercicio del control fiscal.

El proceso de responsabilidad fiscal

Otro de los puntos álgidos en las dinámicas del control fiscal, está dado en el proceso de responsabilidad fiscal, en el que una vez realizado un proceso previo de análisis y determinación de una posible irregularidad en el manejo de los dineros públicos por parte de un gestor fiscal, se busca determinar si efectivamente se configura la responsabilidad fiscal en cabeza de un agente público o particular con funciones públicas.

El proceso de responsabilidad fiscal, se encuentra definido en la Ley 610 de 2000²⁵⁸, como *“el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con*

²⁵⁴ La Universidad del Rosario ofrece la Especialización en Gerencia Pública y Control Fiscal. La Universidad Militar ofrece Diplomado en Responsabilidad Fiscal.

²⁵⁵ De conformidad con el Decreto 262 de 2000, “El Instituto de Estudios del Ministerio Público es una Unidad Administrativa Especial de carácter académico, autonomía financiera y autonomía presupuestal en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y capacidad de contratación y autonomía administrativa solamente para expedir su reglamento interno, regular su propia actividad y establecer las tarifas de los servicios que prestados.

²⁵⁶ La Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” – EJRLB, es el Centro de Formación Inicial y Continua de funcionarios y empleados al servicio de la Administración de Justicia en Colombia. Creada en 1970

²⁵⁷ Mediante la Ley 1807 de 2016 se crea la dependencia denominada Centro de Estudios Fiscales de la Contraloría General de la República (CEF), que realiza las funciones de la anterior Oficina de capacitación de la CGR.

²⁵⁸ por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado."

Antes de abordar el tema, es pertinente tener clara la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal y el objetivo que persigue es *"el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal."*

Frente a la responsabilidad, una misma conducta de un servidor público puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad²⁵⁹: penal, disciplinaria, etc. Así lo ha reiterado la Corte constitucional, al señalar que responsabilidad fiscal es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad.²⁶⁰

En cuanto a la responsabilidad derivada de bienes o patrimonio público, se puede generar la propia del ejercicio de esta actividad - gestión fiscal - que tiene su fundamento en los artículos 268.5 y en la ley 610 de 2000, o la no fiscal - eventos de pérdida, daño o deterioro de bienes, sin desarrollo de gestión fiscal -, la cual se concreta por la comisión de hechos punibles o una falta de deberes y obligaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, toda conducta relacionada con el posible detrimento de los bienes públicos, puede originar, además de la acción fiscal, la disciplinaria y la penal, en el primer caso no procede el resarcimiento directo de perjuicios, mientras que, en el segundo, podrá obtenerse mediante la constitución de parte civil o incidente de reparación en el proceso penal que se adelante.

Estas responsabilidades no resultan excluyentes, en el sentido de que si bien, el artículo 124 de la Carta defiere al legislador la facultad de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, mandato que podría llevar a considerar exigible sólo la responsabilidad prevista en el inciso 2° del artículo 7° de la ley 610 - la civil dentro del proceso penal -, nada impide que aún sin existir punible perseguible, frente al daño ocasionado por el servidor, éste responda también

²⁵⁹ Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C 832 de 2002, precisó : "Resulta evidente además que el legislador en este caso no tomó en cuanto al expedir la norma acusada que en la medida en que la acción penal y la acción fiscal responden a objetivos diferentes y que los bienes jurídicos protegidos en cada caso son distintos, bien puede suceder que ante los mismos hechos, el resultado en cada caso de los procesos que se inicien sea diferente, sin que, como lo recuerda acertadamente el señor Fiscal General de la Nación, ello signifique la vulneración de la ley o que se pueda presumir que los responsables de cada proceso hayan obrado en contra de la misma."

²⁶⁰ Sentencia C-382/08

conforme a las normas del artículo 6° de la C. P. y del Código Civil - art. 2341 -, en la misma forma como lo hacen los particulares, tal como se explicará más adelante.

En este contexto, cabe precisar que la responsabilidad fiscal, resulta de la conducta reprobable que se haya cometido en ejercicio de la gestión fiscal, definida en el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 así:

"Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

Es posible la generación de responsabilidad fiscal por la afectación del patrimonio público en **desarrollo de actividades propias** de la gestión fiscal, o **vinculadas con ella**, cumplida por los servidores públicos o los particulares que administren o manejen bienes o recursos públicos. Al respecto la Corte Constitucional, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 610, señaló:

"El sentido unitario de la expresión **o con ocasión de ésta** sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de **gestión fiscal**, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado."

Por lo anterior, el ente fiscal deberá analizar cuidadosamente el grado de competencia o capacidad que asiste al servidor público o al particular en torno a una específica expresión de la gestión fiscal, descartándose cualquier relación tácita, implícita o analógica que por su misma fuerza rompa con el principio de la tipicidad de la infracción.

Conforme a lo anterior, el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, mientras que a las Contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa, función que es ejercida a través de la acción fiscal de administrativa. Y es que *"no tendría sentido un*

control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios."²⁶¹

De igual forma y en atención al artículo 7 de la Ley 610 "(...) únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables" y sólo procede se declaración a título dolo o culpa.²⁶²

*En este orden de ideas la responsabilidad que se declara a través del proceso fiscal es eminentemente administrativa, dado que recae sobre la gestión y manejo de los bienes públicos; es de carácter subjetivo, porque busca determinar si el imputado obró con dolo o con culpa; es patrimonial y no sancionatoria, por cuanto su declaratoria acarrea el resarcimiento del daño causado por la gestión irregular; es autónoma e independiente, porque opera sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad; y, finalmente, en su trámite deben acatarse las garantías del debido proceso*²⁶³*según voces del artículo 29 Superior".*²⁶⁴

Sin embargo, es necesario analizar desde un punto de vista práctico, la efectividad del proceso de responsabilidad fiscal, en consideración a las diferentes responsabilidades que se pueden derivar del inadecuado manejo de los recursos públicos y por lo tanto, diversas vías jurídicas con las que cuenta el Estado para recuperar los recursos públicos.

Al respecto, conviene preguntar si el proceso de responsabilidad fiscal, en la práctica ¿es una acción residual?

Además de las dificultades que se presentan en la estructuración del hallazgo y el recaudo de pruebas durante el proceso auditor, para la apertura del proceso de

²⁶¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Bogotá, D.C., agosto cuatro (4) de 2003

²⁶² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil cuatro (2004) Radicación número: 05001-23-31-000-1997-2093 01

²⁶³ En la sentencia varias veces citada SU 620 de 1996 se establece el alcance del derecho al debido proceso en el proceso de responsabilidad fiscal, en los siguientes términos: "la norma del artículo 29 de la Constitución es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho."

²⁶⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil cuatro (2004) Radicación número: 05001-23-31-000-1997-2093 01

responsabilidad fiscal, es preciso considerar que existen limitaciones jurídicas para el ejercicio de identificación de la responsabilidad fiscal y recuperación de dineros, en unas dinámicas que parecen concebidas por quienes se apropian de los recursos públicos.

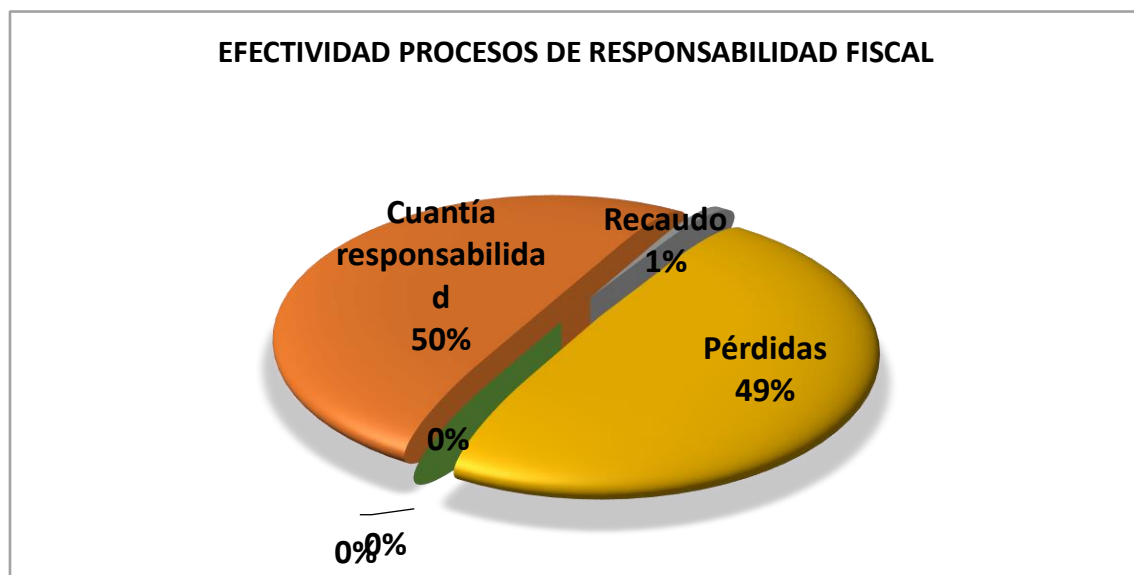
En materia de recuperación se encuentra, por ejemplo, que “a pesar de que entre el 2010 y el 2014 la Contraloría inició 4.601 procesos de responsabilidad fiscal por pérdidas superiores a los 14 billones de pesos, en ese mismo periodo la jurisdicción coactiva sólo logró recuperar 55.367 millones de pesos.”²⁶⁵

Tabla No. 8
Recuperación de dineros mediante PRF

AÑO	RECAUDO
2009	3.145.899.826,70
2010	3.422.268.232,26
2011	8.706.624.354,12
2012	13.739.336.883,02
2013	29.950.345.145,28
2014	16.955.622.141,19
2015	34.724.907.107,20

Fuente: Oficio 2016EE0055306 de la Dirección de Jurisdicción Coactiva de la CGR.

Conforme a las cifras entregadas por el ente de control, la recuperación de los dineros que se pierden por inadecuada gestión fiscal es sólo del 1%



Fuente: Cálculo efectuado con los datos entregados por la CGR.

²⁶⁵

<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/contralor-propone-nueva-corte-para-estudiar-fallos-fiscales/15635766> Visto el 11-04-2016

Salta a la vista que el proceso de responsabilidad fiscal, que tiene como propósito el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, resulta ineficaz además de costoso como se observa más adelante.

A continuación, se explican otras figuras que pueden emplearse para la recuperación de los recursos públicos que son inadecuadamente manejados por los gestores fiscales.

Repetición:

Al respecto, es de considerar que en el artículo 90 de la Constitución Política se establece la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Dicho artículo fue reglamentado por la Ley 678 de 2001, en la que el legislador consagró la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, como las figuras orientadas a la obtención de la recuperación los dineros que deba pagar el Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, de forma independiente en la acción de repetición o dentro del proceso en el que es demandado, haciendo uso del llamamiento en garantía.

La acción de repetición caduca al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública, encontrándose legitimada para su ejercicio la entidad afectada dentro de los seis (6) meses siguientes y el Ministerio Público y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado²⁶⁶, dentro del término restante, conforme lo establece el artículo 8º de la Ley 678 de 2000.

Es de precisar que, pasados los 6 primeros meses, la competencia se extiende al Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, sin que se deslegitime en la causa, per se, a la entidad afectada, pues podrá ejercer la acción siempre y cuando no haya caducado.²⁶⁷

²⁶⁶ El numeral 2 del artículo 8 de la Ley 678 de 2001, habilita al Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación o quien haga sus veces, para presentar la acción de repetición. En la actualidad, dicha función corresponde a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, en atención a lo establecido en el artículo 25 del Decreto 4085 de 2011.

²⁶⁷ Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Auto del 20 de noviembre de 2003, Rad. 8500123310002002006001 Exp. 23.052 C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

Sobre este tema el Consejo de Estado se ha pronunciado así: “(...) Es de anotar que la legitimación otorgada a las entidades antes nombradas es dispositiva, pues no se establece como un deber sino como una facultad, toda vez que se dice que estas entidades “podrán” ejercitar la acción. De lo hasta aquí examinado, no se observa que se prive a la entidad que sufrió la condena a repetir de su facultad para ejercitar la acción de repetición. Esto se da bajo el entendido de que la facultad otorgada al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia es de carácter dispositivo, sin que se disminuya u obvie la capacidad de la entidad directamente afectada para ejercitar la acción de repetición. (...) sería incoherente con el espíritu de la ley el privar a la entidad de dicha facultad, pues si bien se otorga la titularidad de la misma a otros entes, se entiende que el ente que mejor puede impulsar el proceso de repetición es aquel que hubiese tenido contacto cercano con los hechos que originaron la condena a repetir (...)”²⁶⁸

Específicamente frente a la acción de repetición y las facultades de la CGR, la jurisprudencia ha señalado: “**en los que la Subdirección de Juicios Fiscales de la Contraloría General de Antioquía trate de obtener el reintegro de las sumas canceladas con motivo de una condena laboral proferida contra el Departamento, deberá acudir a una acción de repetición ante el Tribunal Administrativo de Antioquía**, dentro de los dos años siguientes a la cancelación de la condena impuesta por el juez laboral en su contra, a través de la acción de reparación directa, y por los daños y perjuicios ocasionados al ente territorial, como consecuencia de la conducta, calificada con culpa grave o dolo, atribuible a uno de sus funcionarios o exfuncionarios.

Que en los casos en los que la Subdirección de Juicios Fiscales de la Contraloría General de Antioquía, **intente recobrar las sumas pagadas a través de un proceso de responsabilidad fiscal, incurrirá en una falta de competencia**, al utilizar para esto un proceso de naturaleza administrativa, cuando es la vía judicial, a través de la acción de repetición, consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política, la prevista para tal fin.

Agrega el Tribunal que, siendo la regla general, en materia de responsabilidad patrimonial del servidor público, la consignada en el artículo 90 de la Constitución Política, no puede una norma de inferior jerarquía, mucho menos un acto administrativo, vaciar de contenido la disposición constitucional.

Manifiesta que en el presente caso debe acudirse al concepto de gestión fiscal como criterio diferenciador de la responsabilidad fiscal y de la responsabilidad patrimonial, para lo cual debe acudirse a la Ley 610 de 2000, que establece que los sujetos responsables fiscalmente no son otros que aquellos que tienen a su cargo la gestión o

²⁶⁸ Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Auto del 20 de noviembre de 2003, Rad. 8500123310002002006001 Exp. 23.052 C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

manejo de los bienes públicos, y en relación con aquellos "daños" relacionados directamente con la gestión fiscal irregular.

*Afirma que la actuación de los actores, que no entra a calificar, no puede mirarse bajo la perspectiva de la responsabilidad fiscal, puesto que no encaja dentro del concepto de gestión fiscal."*²⁶⁹

En la sentencia, anteriormente transcrita, la Corporación concluye que "El resarcimiento de perjuicios por la pérdida, daño o deterioro de bienes del Estado, causados por servidores públicos o personas que no desarrollan gestión fiscal, ha de obtenerse dentro del proceso penal, si la conducta constituye delito, o por medio de la acción de reparación directa, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los otros eventos". (Se resalta y subraya)

Así las cosas, atendiendo a la normatividad vigente y a la jurisprudencia sobre la materia, no sólo la gestión fiscal es el elemento esencial de la competencia de la Contraloría, sino que la misma se encuentra condicionada, además, a que no existan otras acciones para la recuperación del dinero. Nótese como el legislador, da la potestad al Ministerio Público y la Agencia de Defensa del Estado, para intervenir y obtener el resarcimiento del dinero del Estado, pero no extiende dicha facultad a quien ejerce el control fiscal en el Estado, es decir la CGR.

Acción Penal:

En cuanto a la posibilidad de que los hechos que dieron origen a la disminución del patrimonio público, con dolo o culpa, se encuentren tipificados en el Código Penal colombiano²⁷⁰, dispuso el legislador que, en dicho caso, el conocimiento de esos hechos no corresponde al ente de control fiscal, sino a la fiscalía General de la Nación como ente de que tiene a su cargo investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores²⁷¹ ante los juzgados y tribunales competentes.

En este sentido, el artículo 7 de la Ley 610 de 2000, contempla que en los eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a delitos tipificados en la legislación penal.

²⁶⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil cuatro (2004) Radicación número: 05001-23-31-000-1997-2093 01

²⁷⁰ Ley 599 de 2000.

²⁷¹ Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Frente al tema, la Corte Constitucional ha señalado que: *“El carácter patrimonial del daño diferencia la responsabilidad fiscal de otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria, caso en el cual “el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica”, de donde “el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio” y también la hace independiente de la responsabilidad penal, aunque pueda “generarse por unos mismos hechos”, siendo “constitucionalmente admisible el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal”, con la aclaración, hecha ya por la Corte, de que si se persigue la indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, “no es procedente al mismo tiempo obtener un reconocimiento de tales perjuicios a través de un proceso fiscal”*²⁷².

Es así como la Ley 610 de 2000, contempla en su artículo 65, la posibilidad de que los contralores, se constituyan en parte civil²⁷³ dentro de los procesos penales que se adelanten por delitos contra los intereses patrimoniales del Estado, tales como enriquecimiento ilícito de servidores públicos, peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, contrato celebrado sin requisitos legales, delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado, siempre y cuando la entidad directamente afectada no cumpliera con esta obligación, según lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 190 de 1995.

Todas estas restricciones para la recuperación efectiva de los dineros manejados inadecuadamente por los gestores fiscales, permiten que mientras se definen competencias, se recojan pruebas e inician los procesos, los responsables ya han logrado insolventarse, como se evidencia en los resultados de recuperación de dineros visto anteriormente en los procesos de responsabilidad fiscal.

Control y juzgamiento: ¿Negocios independientes?

Atendiendo a lo analizado hasta el momento, se hace evidente la pregunta inmersa en muchos de los problemas que aquejan el control fiscal colombiano, y que corresponde a ¿Conviene la creación de un Tribunal de cuentas, como organismo independiente de la Contraloría General?

Para abordar el tema, es necesario tener claro que la CGR adelanta tres negocios esenciales: realiza auditorías, juzga a quienes presuntamente tienen responsabilidad fiscal, por inadecuada gestión fiscal, valga decir con una conducta dolosa y gravemente culposa y finalmente, realiza el cobro coactivo.

²⁷² Sentencia C-836/13

²⁷³ De conformidad con el Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, esta intervención se denomina incidente de reparación integral.

En cuanto a la labor de auditoría, ya fueron identificados los puntos débiles que deben ser reforzados para obtener mejores resultados. En este punto, es importante concentrarse en el proceso de responsabilidad fiscal y el impacto de manejar los negocios en forma independiente.

Hace algún tiempo se ha debatido respecto de la conveniencia de que el órgano que investiga, tenga también la atribución de declarar la responsabilidad patrimonial, por cuanto puede estarse afectando los principios y valores del debido proceso en un Estado Social de Derecho y la independencia que debe existir entre el investigador y el juzgador. Así, se plantea como solución, la creación de un Tribunal o Corte de cuentas²⁷⁴, encargado de adelantar juicios fiscales y efectuar el cobro coactivo de los fallos, dejando a la CGR la función exclusiva de auditar a las entidades que manejan recursos públicos y en investigar y documentar los posibles detrimentos.

Según la propuesta del Contralor General Edgardo Maya, expresada poco tiempo después de su elección *“el funcionario auditor, luego de estructurar su hallazgo, presentaría el caso y sustentaría la acreditación del daño fiscal y la determinación de los presuntos responsables, ante un funcionario de conocimiento que finalmente se pronunciaría mediante fallo sobre la existencia o no de responsabilidad fiscal y ordenaría, según el caso, el resarcimiento al patrimonio público.”*²⁷⁵

El establecimiento de una Corte o Tribunal de cuentas, conlleva necesariamente al fortalecimiento del papel de la CGR como ente técnico que audita, investiga y formula técnica y jurídicamente el pliego de cargos (acusación) ante las autoridades judiciales.

Y es que precisamente la forma en la que se encuentra planteado el ejercicio de funciones en la CGR, incluyendo el desarrollo de las auditorías y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal, conlleva en una **primera etapa**, a que el equipo auditor se limite a revisar cuentas, contratos, procesos y procedimientos en busca de posibles situaciones que conlleven pérdida de recursos públicos, dejando unos hallazgos fiscales en un informe. Dichos hallazgos, se trasladan para iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.

En el traslado del hallazgo fiscal, se incluyen como datos generales del auditado: naturaleza jurídica de la entidad, fuente de los recursos, nivel del auditado, representante legal, descripción de los hechos presuntamente irregulares del hallazgo fiscal, análisis del daño (descripción y cuantía del daño) normas presuntamente violadas, respuesta de la entidad y análisis de la respuesta de la entidad.

²⁷⁴ El Tribunal de cuentas funciona en países como España, Francia, Alemania, Brasil, Chile, en los cuales dicho Tribunal tiene entre sus facultades la de suspender los gastos que no se ajusten a la normatividad.

²⁷⁵ Tomado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/contralor-propone-nueva-corte-para-estudiar-fallos-fiscales/15635766> Visto el 11-04-2016

De igual forma, el equipo auditor debe recopilar y remitir como mínimo el siguiente acervo probatorio, en relación con el presunto responsable fiscal: fotocopia de hoja de vida del Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), cédula, formato de bienes y rentas, actas de posesión; certificaciones de cargos, salarios, fechas de ingreso y retiro, copias y/o certificaciones de los actos de nombramiento y actas de posesión de personas y Manuales de funciones, certificación de la menor cuantía de la Entidad afectada, al momento en el que ocurrieron los hechos, pólizas en forma completa con carátula y sus anexos.

Atendiendo a la naturaleza de los hechos, también pueden allegarse: Informes técnicos, actas de visitas técnicas; partes pertinentes de los papeles de trabajo en lo relacionado con el hallazgo; certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal; cuentas, facturas, cheques, otros títulos valores, actas de recibo de bienes e inventarios.

Reviste de especial importancia las copias de contratos y sus actas precontractuales, contractuales y postcontractuales, documentos e información sobre obras adicionales, actas de iniciación, terminación y recibo de obra o liquidación de contratos y pólizas, en tanto que la mayoría de los hallazgos fiscales, se encuentran asociados a irregularidades en la contratación pública.

En materia de contratación, también deben incluirse cotizaciones o avalúo de bienes y servicios para la fecha de las diversas etapas contractuales, cuando el hallazgo tiene como fundamento un sobre costo. Dichas cotizaciones deben encontrarse dirigidas a la CGR y versar las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar.

También es pertinente incluir en el traslado del hallazgo las Actas o documentos de juntas directivas o de socios, o del órgano rector de la entidad, aprobación de compras, evaluación de contratos, de entrega y recibo de inventarios, tarjetas de kárdex, comprobantes de egreso e ingreso de bienes, comprobantes de pago, recibos de caja; documentos de registro mercantil, de la Superintendencia de Sociedades y otros organismos de vigilancia y control.

Reestructuraciones efectuadas al crédito, indicando montos, fecha y el órgano que lo aprueba; estado actual de la operación crediticia, indicando fecha de vencimiento de las cuotas y vencimiento final, si existe recomposición de cartera, ofertas, etc.; copias de los Estados contables y de las partes pertinentes de los libros de contabilidad y balances; actas de visitas especiales de la Procuraduría o visitas del órgano de control fiscal o informe de auditorías anteriores; informes sobre pérdida de bienes, siempre que exista gestión fiscal; copias de actuaciones disciplinarias o administrativas de control interno de la entidad, por pérdida o daño de bienes o fondos de la Nación; copia de estatutos, resoluciones, directivas, circulares y otros documentos o actos administrativos que haya proferido el auditado, que regulen su funcionamiento interno y que tengan relación con el hecho auditado a investigar.

De igual forma, los auditores pueden acudir a cualquier otro medio probatorio que permita demostrar los elementos de la responsabilidad fiscal, el responsable fiscal y el monto del daño.

De esta forma, no se está ante un simple traslado de los hallazgos con incidencia fiscal, sino de la sustentación técnica y jurídica, con los correspondientes soportes probatorios que permitan formular un pliego de cargos.

No obstante, una de las deficiencias del proceso de responsabilidad fiscal, se encuentra en los traslados de los hallazgos fiscales, que no cuentan con el debido soporte probatorio para dar inicio al **siguiente paso**: apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

En la siguiente tabla, se observa que de los 910 hallazgos trasladados en el periodo 2011- 2015, la Dirección de Investigaciones y Juicios Fiscales ha realizado una devolución de 484.

Tabla No. 9

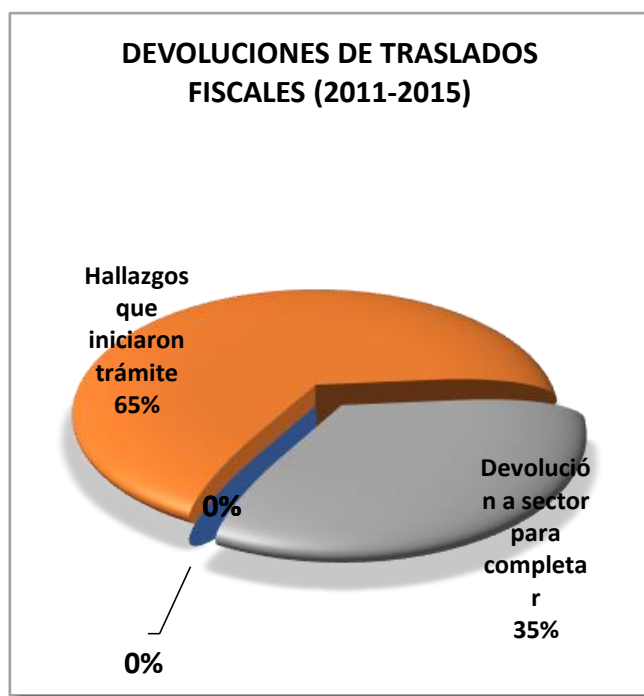
Devoluciones hallazgos fiscales al interior de la CGR

No. hallazgos recibidos	Vigencia	Devolución a sector para completar	Traslados	Apertura IP	Apertura PRF	Archivo por No Mérito	Caducidad	Evaluación	TOTAL	No. de envíos a Delegada de Investigaciones	Porcentaje de Devoluciones
156	2011	108	39	5	4	0	0	0	156	14	8.974359
345	2012	236	100	2	6	1	0	0	345	7	2.0289855
248	2013	63	163	2	7	1	2	0	248	39	15.725806
98	2014	48	24	6	7	2	1	0	98	12	12.244898
63	2015	29	4	9	5	4	1	1	63	13	20.634921

Fuente: Oficio 2016EE0070068 de la Contraloría Delegada para Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

En materia de porcentajes, se encuentra que el 35% de los traslados fiscales que se realizan a partir de los procesos auditores, deben ser devueltos a las Contralorías Delegadas respectivas para ajustar o completar.

Gráfica No. 13



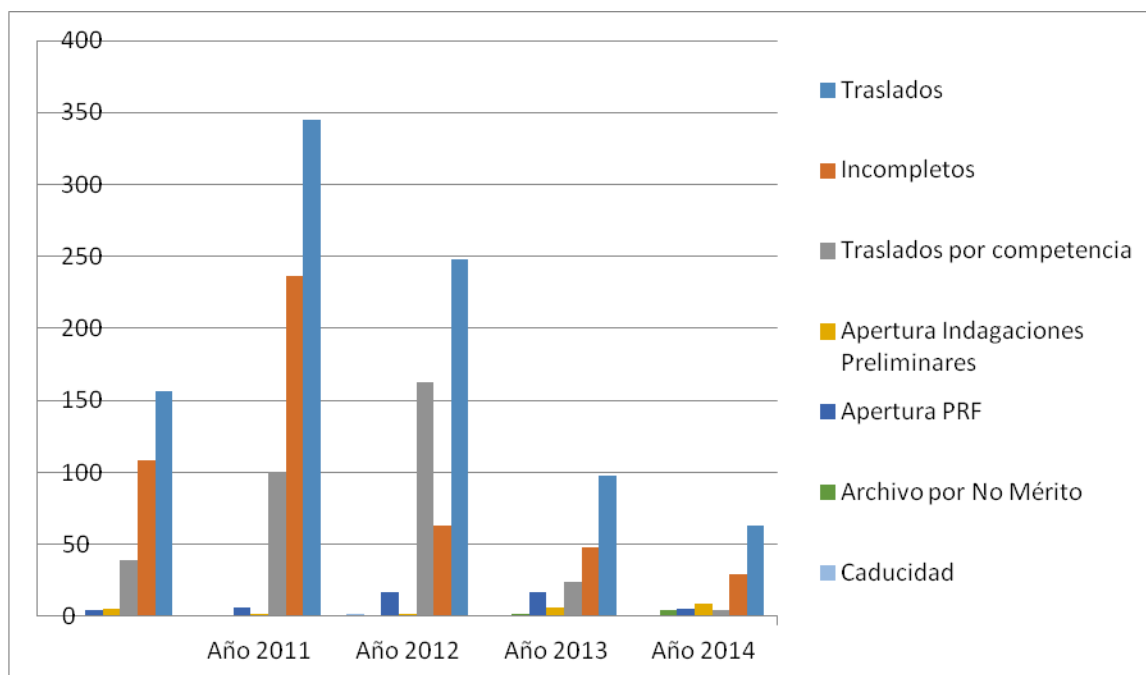
Hallazgos recibidos	910
Devolución a sector para completar	484

El término entre el traslado del hallazgo fiscal y los trámites de devoluciones a la Gerencia Departamental o a la Contraloría Delegada que identificó el hallazgo, los ajustes y el nuevo envío, sin duda representan un desgaste importante para el ente de control, pero sobre todo una pérdida de recursos financieros, físicos, humanos y de tiempo, que resulta de gran provecho para quienes pueden ver comprometida su responsabilidad y eventualmente abocados a devolver el dinero público administrado inadecuadamente, dándoles la oportunidad de insolventarse.

Al analizar la trazabilidad de las devoluciones, se encuentra además que, algunos de los hallazgos, en su mayoría tienen 2, 3 devoluciones y algunos hasta 4, siendo las más recurrentes en las devoluciones las Gerencias Departamentales.

Gráfica No. 14

Traslados de hallazgos fiscales.



Fuente: Elaborado con la información entregada por de la Contraloría Delegada para Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, en anexos de oficio 2016EE0070068.

Como se observa en la gráfica anterior, de los traslados fiscales, sólo el 5% termina en una apertura de proceso de responsabilidad fiscal, mientras que un 2% debe ser tramitado mediante una Indagación Preliminar, por carecer de algunos elementos necesarios para aperturar el PRF.

Estas deficiencias atentan contra la efectividad del control fiscal, toda vez que la auditoría se hace a la vigencia expirada, lo que resta un año a los cinco (5) con los que cuenta la entidad para emitir el fallo, sumado al tiempo que toma recopilar las pruebas para efectuar el traslado fiscal, a su envío, devolución, ajuste y retorno a la Contraloría Delegada que efectivamente adelanta el proceso de responsabilidad fiscal.

Esta deficiencia puede enmendarse con la separación de las funciones en dos entidades: la CGR encargada de realizar la auditoría, recaudar todo el acervo probatorio y estructurar un pliego de cargos (pliego o formulación de acusación) ante las autoridades judiciales o específicamente un Tribunal de Cuentas, como la segunda entidad del control fiscal, revestida de facultades para investigar objetivamente los hechos denunciados, solicitar pruebas y adoptar las medidas cautelares pertinentes, tendientes a preservar y recuperar los dineros que dieron lugar al detrimento patrimonial del Estado.

Toda vez que las debilidades antes identificadas, sumado a los cortos tiempos para planeación y desarrollo de la auditoría, impiden que los hallazgos fiscales contengan la solidez investigativa, técnica y probatoria, necesaria para dar apertura a un proceso de responsabilidad fiscal, lo que se traduce en que los 5 ó 4 meses que tomó la auditoría, son una pérdida de recursos en el proceso micro desarrollado por la Contralorías Delegadas y las Gerencias Departamentales de la CGR y aún más grave en el país, que espera resultados oportunos y la recuperación de unos recursos.

En materia de **medidas cautelares**, surge otro inconveniente en el ejercicio auditor y el proceso de responsabilidad y la articulación entre estos dos procesos adelantados por la CGR.

Frente a la materia, la Ley 610 de 2000, consagra:

“Artículo 12. Medidas cautelares. En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución. Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe. Las medidas cautelares decretadas se extenderán y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal. Se ordenará el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida.

Parágrafo. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares dentro del proceso de jurisdicción coactiva y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aquellas no podrán ser levantadas hasta tanto no se preste garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado más los intereses moratorios.”

El artículo 103 de la Ley 1474 de 2011²⁷⁶, dispone:

“Artículo 103. Medidas cautelares. En el auto de apertura e imputación, deberá ordenarse la investigación de bienes de las personas que aparezcan

²⁷⁶ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

como posibles autores de los hechos que se están investigando y deberán expedirse de inmediato los requerimientos de información a las autoridades correspondientes.

Si los bienes fueron identificados en el proceso auditor, en forma simultánea con el auto de apertura e imputación, se proferirá auto mediante el cual se decretarán las medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un detrimento al patrimonio del Estado. Las medidas cautelares se ejecutarán antes de la notificación del auto que las decreta.

El auto que decrete medidas cautelares, se notificará en estrados una vez se encuentren debidamente registradas y contra él sólo procederá el recurso de reposición, que deberá ser interpuesto, sustentado y resuelto en forma oral, en la audiencia en la que sea notificada la decisión.

Las medidas cautelares estarán limitadas al valor estimado del daño al momento de su decreto. Cuando la medida cautelar recaiga sobre sumas líquidas de dinero, se podrá incrementar hasta en un cincuenta por ciento (50%) de dicho valor y de un ciento por ciento (100%) tratándose de otros bienes, límite que se tendrá en cuenta para cada uno de los presuntos responsables, **sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución.**

Se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante la jurisdicción competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del valor integral del daño estimado y probado por quien decretó la medida.”

Antes de la vigencia de la Ley 1474 de 2011, las medidas cautelares se decretaban dentro del proceso de responsabilidad fiscal, limitando la recuperación de los dineros públicos por la insolvencia del presunto responsable.

A partir de la expedición de la Ley 1474 de 2011, se consagró el deber de ordenar búsqueda de bienes y decretar medidas cautelares, para el momento de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, en auto que deberá ser notificado y por tal, previene al posible responsable fiscal, para tomar medidas para evitar que puedan hacerse efectivas las medidas cautelares.

Pero también consagra la posibilidad (facultativo) de que la búsqueda de bienes se adelante dentro del proceso auditor, es decir previo al conocimiento del hallazgo fiscal, por parte de la Contraloría de Investigaciones.

Sin embargo, hasta el 2016, la CGR no ha efectuado modificaciones a su proceso auditor que imponga al equipo auditor realizar la búsqueda de bienes, a fin de que se incluya en el traslado del hallazgo fiscal, de tal modo que al momento de aperturar el proceso de responsabilidad fiscal, ya se cuente con la información de los bienes que pueden respaldar la recuperación de los bienes o dineros públicos que menoscabaron el patrimonio público en virtud de la gestión fiscal del empleado, ex empleado o particular con funciones públicas.

Esta desarticulación entre los dos procesos adelantados por el órgano de control, trae como consecuencia, que al proferirse primero el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, ordenando la búsqueda de bienes y notificación del implicado o implicados, otorga a los posibles responsables el tiempo suficiente para insolventarse, restando la posibilidad de lograr recuperar los dineros de las arcas del Estado, como fin último del proceso de responsabilidad fiscal, resultando de esta forma, que toda la gestión adelantada por la entidad, hasta ese momento resulta ineficaz.

En la actualidad, el proceso fiscal, es un proceso administrativo que por tal, permite acudir a la rama jurisdiccional, para controvertir el procedimiento y la decisión tomada por la CGR, haciendo más dispendioso y costoso el debate tanto para el presunto, como para el Estado, al llevar a cabo un proceso de responsabilidad fiscal hasta la última instancia, lo que no sucede si es un tribunal judicial el que adelanta el proceso de responsabilidad fiscal, con la facultad de tomar decisiones en última instancia.

Así, al distribuir las labores que adelanta actualmente la CGR, en dos entidades independientes, se permite que el órgano de control concentre sus esfuerzos y recursos en estructurar adecuadamente los hallazgos, soportarlos debidamente y realizar una búsqueda de bienes, para presentar al tribunal competente una acusación integral y completa que permita recuperar los recursos públicos perdidos por una mala gestión.

No obstante, es de considerarse que si bien, esta separación mejora el procedimiento y brinda mayores probabilidades de éxito en la recuperación de recursos públicos, no es ésta la solución de fondo a la corrupción que presenta el país y es la prevención y la vigilancia las actividades en las que debe concentrarse el Estado y la población colombiana, para que no se pierda de un solo peso público.

Otro elemento a considerar en el análisis del proceso de responsabilidad fiscal, es la consagración del procedimiento verbal para adelantarlos, a partir de la expedición de la Ley 1474 de 2011, para la CGR.

Para las Contralorías territoriales, el legislador estableció su aplicación a partir del 1° de enero de 2012.

Conforme lo establece el artículo 97 de la Ley 1474 de 2011, el proceso de responsabilidad fiscal se tramitará por el procedimiento verbal, cuando del análisis del

dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación.

En el mismo artículo, párrafo 3°, el legislador facultó a los órganos de control fiscal, para adecuar el trámite de las indagaciones preliminares que se encontraban en trámite a la entrada de su vigencia, al procedimiento verbal en el momento de calificar su mérito, profiriendo auto de apertura e imputación, de contarse con los presupuestos establecidos para ello.

En este mismo sentido, consagró que “en los procesos de responsabilidad fiscal en los cuales no se haya proferido auto de imputación a la entrada en vigencia de la ley, los órganos de control fiscal competentes, de acuerdo con su capacidad operativa, podrán adecuar su trámite al procedimiento verbal en el momento de la formulación del auto de imputación, evento en el cual así se indicará en este acto administrativo, se citará para audiencia de descargos y se tomarán las provisiones procesales necesarias para continuar por el trámite verbal.” En los demás casos, tanto las indagaciones preliminares como los procesos de responsabilidad fiscal se continuarán adelantando hasta su terminación de conformidad con la Ley 610 de 2000.

Realizando un balance se encuentra que a la fecha se han tramitado los siguientes procesos de responsabilidad fiscal por el procedimiento verbal:

Cuadro No.4
Procesos fiscales adelantados por procedimiento verbal en la CGR.

Año Apertura	N° Procesos	CUANTIA
2008	15	\$ 30.600.226.839,40
2009	29	\$ 149.217.569.920,00
2010	39	\$ 175.280.215.214,60
2011	42	\$ 147.540.989.228,76
2012	96	\$ 68.099.543.853,57
2013	508	\$ 490.533.390.018,21
2014	301	\$1.951.782.699.262,16
2015	167	\$ 68.372.093.222,62
2016	32	\$ 4.621.079.493,65
Total general	1229	\$3.086.047.807.052,97

Fuente: Oficio No. 2016EE0068290 de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR

MONTO Y RECUPERACIÓN

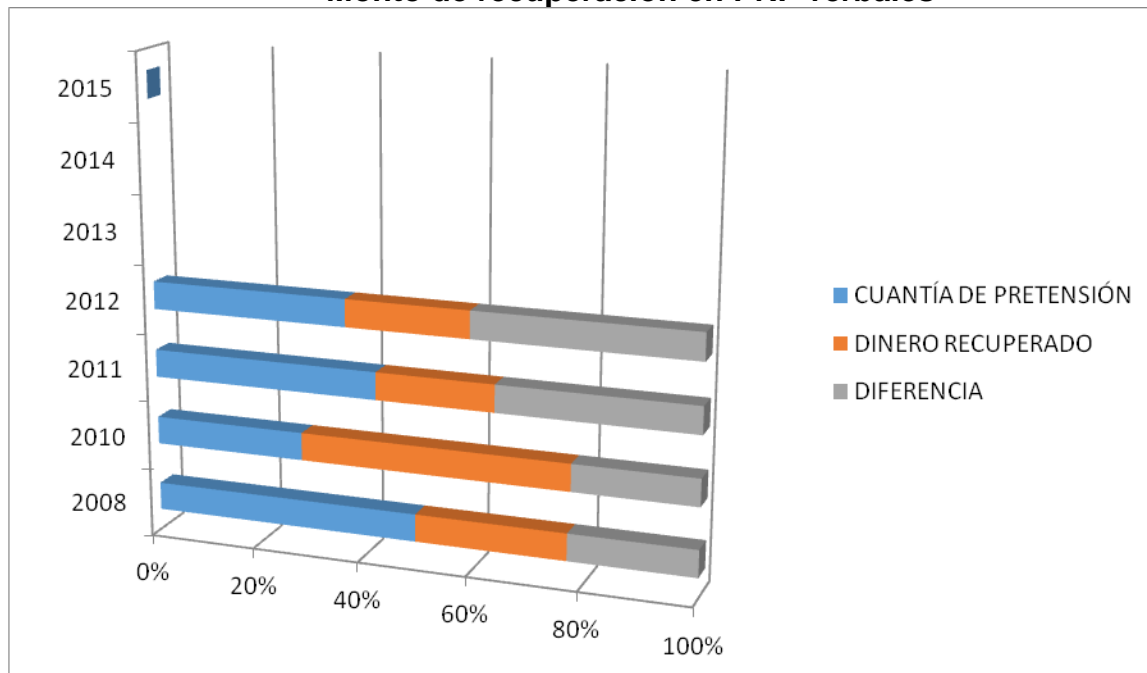
A nivel territorial, se encuentra que han adelantado los siguientes procesos de responsabilidad fiscal por el procedimiento verbal, con los siguientes resultados:

Tabla No. 10
PRF adelantados por la CGR a nivel territorial

Año Apertura PRF	N° Procesos	Valor recuperado
2008	3	\$11.259.305.242,00
2010	7	\$ 209.433.933,00
2011	6	\$ 60.468.357.153,00
2012	24	\$ 2.362.345.281,64
2013	93	\$28.234.781.280,98
2014	54	\$1.406.872.877,00
2015	14	\$640.064.089,00
Total general	201	\$104.581.159.856,62

Fuente: Oficio No. 2016EE0068290 de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR

Gráfica No. 15
Monto de recuperación en PRF verbales



MONTO Y RECUPERACIÓN

La recuperación de recursos públicos a través de procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la CGR, se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla No. 11
Recaudo

AÑO	RECAUDO
2009	3.145.899.826,70
2010	3.422.268.232,26
2011	8.706.624.354,12
2012	13.739.336.883,02
2013	29.950.345.145,28
2014	16.955.622.141,19
2015	34.724.907.107,20

Fuente: CGR, oficio 2016EE0055306

De las tablas anteriores, puede concluirse que, pese al impulso dado por el legislador al proceso de responsabilidad fiscal para darle un mayor dinamismo, aún no se logra apropiarse de dicha herramienta, por lo cual, los resultados de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados en forma verbal, siguen siendo pobres.

Puede ser esta la tendencia a primar en el ejercicio del control fiscal y adelantamiento de procesos que buscan recuperar los bienes del Estado, en armonía con la separación de las competencias de auditoría y juicios de responsabilidad fiscal. La CGR fortalecida se compromete en la indagación de gestiones que menoscaban el ingreso del Estado, estructurando sus informes a tal punto que la mayoría de los hallazgos pueden dar inicio a un trámite verbal del proceso de responsabilidad fiscal adelantado por un Tribunal.

Este procedimiento, también contempla la posibilidad de que la búsqueda de bienes sea realizada por el equipo auditor²⁷⁷, que como se señaló anteriormente, debe ser la herramienta que se establezca en la CGR para optimizar su labor.

²⁷⁷ Artículo 103 de la Ley 1474 de 2011

RECOMENDACIONES

Conforme al trabajo realizado, atendiendo a las funciones de la Contraloría General de la República- CGR y a su incidencia en la consecución de los fines del Estado a través de un adecuado ejercicio del control fiscal y de la evaluación del sistema de control interno de las entidades públicas del orden nacional y toda vez que uno de los “clientes” de la CGR es la ciudadanía, que también debe ser un aliado, se considera pertinente realizar las siguientes recomendaciones:

- a. Toda vez que las distancias y la geografía sigue siendo una limitante para muchos colombianos, la capacitación brindada por la CGR, a través de foros y encuentros ciudadanos, es muy limitada para cubrir todo el territorio colombiano, por lo cual desde la Contraloría General de la República y aprovechando el uso de las nuevas tecnologías de la información, es posible que se creen cursos virtuales para todo ciudadano interesado en conocer más acerca de herramientas de control ciudadano, veeduría ciudadana y temas relacionados con la administración pública. Para materializar esta propuesta es posible realizar alianzas con el Ministerio de las TICs y con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, que cuenta con plataformas capaces de llegar a cualquier lugar del mundo y con el prestigio como medio de formación de muchos colombianos, en forma presencial, así como virtual.
- b. El presente trabajo sirve como punto de partida para generar nuevas políticas de activación del control ciudadano en el sistema de control interno, pasando del plano formal al plano real, para lo cual pueden emplearse nuevos elementos que necesariamente incluyan participación de la ciudadanía en los resultados de la auditoría interna, por ejemplo sectores como la academia u organizaciones que pertenezcan al sector de la entidad auditada, y que rindan un concepto del desempeño y resultados de la entidad respecto de los requerimientos del sector. Resultado este que permitirá a la Contraloría General de la República, como órgano de control tener una visión de 360

grados del desempeño institucional, de la ética y de la transparencia de la entidad en el ejercicio de las funciones a ella encomendada.

- c. Atendiendo al contexto social, cultural y pluriétnico del país, es conveniente crear estrategias de acercamiento con las comunidades indígenas, negras, campesinas, etc., para acercar la teoría del control ciudadano a las realidades de cada territorio y cada cosmovisión de tal suerte que cada grupo pueda identificar las bondades de ejercer un control efectivo, pero además que se apropien de su papel en la construcción de un nuevo país, en el que los servidores públicos, los políticos y el sector privado se caractericen por actuaciones transparentes que contribuyan a la materialización de los fines esenciales del Estado y mejores condiciones de vida de la población, como una verdadera gobernanza.
- d. Es recomendable que la entidad establezca una categorización de sus auditores en carrera administrativa, atendiendo a la experiencia específica adquirida en el ejercicio auditor al interior de la CGR, iniciando con auditores en formación, senior, etc., hasta llegar a contar con auditores responsables de auditoría, coordinadores y formadores, fortaleciendo de esta forma las competencias del quehacer misional de la entidad.
- e. Como respuesta a esta imperiosa necesidad de formación, capacitación e investigación en temas de responsabilidad fiscal, se propone como alternativa la creación la **“cátedra de control fiscal y buena gobernanza”**, enfocada a potencializar el ejercicio del control fiscal focalizado en los siguientes grupos:

1. Servidores públicos de las Contralorías (CGR, Departamentales y Municipales)
2. Servidores y Gerentes públicos que ejerzan funciones de control interno en Entidades públicas.
3. Servidores en formación (empleados en periodo de prueba o en entrenamiento por traslado o ascenso)
4. Ciudadanía en general y organizaciones sociales.

La “cátedra de control fiscal y buena gobernanza”, consiste en un proceso de capacitación y formación liderado por la CGR, que se puede materializar a través de una alianza público privada entre el ente de control y una universidad.

Frente al tema, la Ley 1508 de 2012, establece que *“las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”*²⁷⁸

En este contexto, las APP pueden definirse como *“una forma especial de acciones público-privadas, donde básicamente actores del sector público y privado tiene un interés compartido basado en el bien común en pro del desarrollo de la sociedad, donde la relación entre las partes está basada en el voluntariado y la colaboración, caracterizadas por una relación horizontal con el fin de obtener beneficios colectivamente.”*²⁷⁹

La Contraloría General de la República, puede apropiarse de las Alianzas Público Privadas, para reforzar la misión que cumple y obtener mejores resultados en la vigilancia oportuna del uso de los recursos públicos, de tal forma que con el apoyo de la ciudadanía y el sector privado logre una mayor cobertura, conozcan anticipadamente de posibles hechos de corrupción y pueda prevenir o evitar su ocurrencia, contribuyendo a la construcción de la buena gobernanza del Estado.

La factibilidad de esta idea se robustece al unirse la experiencia de la académica en la estructuración pedagógica de la cátedra sumado a la experiencia y experticia de la

²⁷⁸ Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Reglamentado por el Decreto 1082 de 2015.

²⁷⁹ ARAYA, Orellana Juan Pablo. Alianzas público-privadas y participación: un análisis desde la teoría. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012

CGR en el quehacer del ejercicio de control fiscal, adelantamiento de procesos de responsabilidad fiscal y la articulación con la ciudadanía.

Debe destacarse además que la idea no implica unos mayores recursos a los que ya posee la CGR y los propios de la Universidad privada.

Conforme a lo anterior, la “cátedra de control fiscal y buena gobernanza”, no sólo es factible, sino que es una respuesta a una necesidad evidente en formación en control fiscal, tanto al interior de la CGR, como para la ciudadanía y para la propia académica, que contará con elementos sólidos de investigación, construcción y análisis de la doctrina del control fiscal.

De igual forma, es conveniente que se contemple la formación de semilleros de investigación en los temas propios del control fiscal y la implementación de un Centro de Investigación del Control Fiscal y la buena gobernanza.

Dicha cátedra se constituirá en una fuente de fortalecimiento de la buena gobernanza, por cuanto permitirá crear y afianzar las competencias ciudadanas en el ejercicio de control fiscal, convirtiendo al ciudadano en un verdadero veedor de lo público, que participa en las dinámicas del Estado y controla el adecuado manejo de los recursos públicos, gracias a la unión de esfuerzos entre el sector público y privado y la posiciona en el conocimiento e investigación de un tema de gran interés pero poco desarrollado en la país y beneficia a la Contraloría General que encontrará en los ciudadanos verdaderos aliados en el ejercicio del control fiscal; permitirá el desarrollo de investigaciones sólidas y la consolidación de la doctrina fiscal, todo encaminado a obtener una mejor gestión de lo público y del Estado y blindar el proceso de responsabilidad fiscal.

Aunado a lo anterior, es preciso que la CGR suscriba convenios de cooperación con otras entidades públicas que brinden apoyo técnico, en temas específicos, como por

ejemplo para identificar medicamentos cobrados como no POS, costos de equipos médicos, etc., con el instituto de medicina legal, etc.

La “cátedra de control fiscal y buena gobernanza”, como un resultado de la alianza entre la Contraloría General de la República y una Universidad, permitirá contar con importantes resultados, que pueden concretarse así:

- **Formación calificada:** en la actualidad no se cuenta con una oferta de formación de calidad para quienes se desempeñan en la labor de control fiscal o quienes aspiran a conocer la materia, por lo cual, la “cátedra de control fiscal y buena gobernanza”, permite a la CGR brindar y canalizar todo su conocimiento en el ejercicio de control fiscal, para formar a sus propios funcionarios, a la ciudadanía en general y a los servidores del Estado que desarrollan labores de control interno, como verdaderos aliados del control fiscal, en pro de la misión de la CGR y de los fines esenciales del Estado.
- **Investigación:** Como resultado, se contará con investigaciones que aborden el control fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal, la participación ciudadana, el cobro coactivo, y diversos temas del control fiscal desde diferentes ángulos, que enriquecerán la labor de la CGR.
- **Doctrina:** La “cátedra de control fiscal y buena gobernanza” dará lugar a la consolidación de una doctrina de control fiscal, con la que no se cuenta en la actualidad, que permitirá crear teorías fundamentadas y estructuradas tendientes a resolver vacíos y controversias propias del proceso auditor y del proceso de responsabilidad fiscal que aún no tienen respuesta y que se traducen en debilidades en dichos procesos.
- **Robustecimiento del control ciudadano:** El ciudadano capacitado es capaz de transformar el país y apropiarse de lo público, por lo cual, la “cátedra de control fiscal y buena gobernanza”, que será gratuita para la ciudadanía, será una herramienta efectiva para que todos los colombianos y los ciudadanos organizados se acerquen más a un control fiscal efectivo y oportuno.

- **Literatura del control fiscal:** La implementación de la “cátedra de control fiscal y buena gobernanza”, permitirá contar con una amplia y variada literatura de gestión, control y responsabilidad fiscal de la que se carece en la actualidad, lo que permite enriquecer el ejercicio del control fiscal, con contar con herramientas jurídicas, teóricas y dogmáticas sobre la materia.
- **Posicionamiento institucional:** Contar con una formación especializada en control fiscal, permite que la CGR se posicione tanto a nivel nacional como a nivel internacional en la materia, siendo no sólo el órgano tiene a su cargo el ejercicio del control fiscal, sino el que establezca posiciones sólidas que sean aceptadas tanto por las contralorías territoriales, como por las autoridades judiciales y por otros Organismos Superiores de Fiscalización, o que dé lugar a debates que permitan replantear sus posiciones en pro de un control fiscal robusto y coherente en todo el ámbito nacional, en armonía con el internacional.
- **Universidad del Control Fiscal:** Una vez posicionada la “cátedra de control fiscal y buena gobernanza”, es posible crear un ente universitario autónomo dedicado exclusivamente a la formación en control fiscal y control interno, que podrá posicionarse a nivel nacional e internacional y contar con un centro de investigaciones que contribuyan al desarrollo del país, elevando su capacidad de investigación, con especial énfasis en el control fiscal respecto de todos los elementos que en él influyen, el proceso de responsabilidad fiscal, políticas públicas, etc.

En la alianza que se propone, la CGR, tendría tres compromisos básicos: Aportar el conocimiento y la experiencia adquirida en el hacer, lo que se puede materializar en dictar charlas, conferencias y seminarios a cargo de quienes adelantar los procesos de responsabilidad fiscal y participación ciudadana, y de quienes desarrollan el rol como ejecutivos, supervisores, responsables y auditores, dentro del proceso auditor; la suscripción de convenios para la realización de prácticas o pasantías²⁸⁰ de los

²⁸⁰ De conformidad con el artículo 7° del Decreto 933 de 2003, “las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios a través de convenios suscritos con las instituciones de educación superior en calidad de pasantías que sean prerequisite para la obtención del título correspondiente, no constituyen contratos de aprendizaje.

estudiantes en los procesos misionales con la CGR y el acompañamiento en charlas y seminarios con los líderes y semilleros comunitarios, en lo tocante con las funciones de la CGR; destinar recursos económicos para capacitación de veedurías, entre otros. Esta propuesta no implica erogaciones mayores a las ya asignadas a la CGR para desarrollo del tema a través de sus Oficinas de Capacitación y de Participación Ciudadana.

Del otro lado, la Universidad privada, tendría dentro de sus compromisos en esta alianza estratégica: Tramitar los permisos y certificaciones correspondientes, ante el Instituto Colombiano de Educación Superior- ICFES y demás entidades competentes; brindar el espacio físico para impartir la cátedra “control fiscal y buena gobernanza”; organizar el pénsum y contenidos académicos, conjuntamente con la CGR; crear el espacio consultas de la población civil; convocar a capacitaciones gratuitas para las veedurías ciudadanas, etc.

A futuro y en consideración a los logros obtenidos, es posible brindar una especialización y una maestría en “control fiscal y buena gobernanza”²⁸¹

Técnica y jurídicamente es factible y pertinente creación de la cátedra a través de la alianza entre la Contraloría General de la República y una universidad privada, por cuanto existe la normatividad que sustenta este tipo de alianzas, que refuerza las funciones propias de la CGR y fortalece el ejercicio del control fiscal y de los procesos de responsabilidad fiscal.

- f. Articulación del sistema del control fiscal mediante la integración de las Contralorías territoriales a la Contraloría General y específicamente a sus Gerencias Departamentales, de modo que la entidad pueda asignar al

²⁸¹ La “buena gobernanza”, puede definirse como “la creación de instituciones políticas, judiciales y administrativas que funcionen debidamente y rindan cuenta de lo que hacen, que los ciudadanos consideren legítimas, permitan que éstos participen en la adopción de las decisiones que afecten a sus vidas y que les permitan regir su destino”.

interior de la entidad temas que, por su transcendencia, riesgo de influencias, recaudo probatorio, etc., deban ser auditados con funcionarios distintos a los de la región en la que se originan.

- g. Independencia de las funciones de auditoría para la Contraloría General de la República y las de investigación fiscal para un Tribunal de cuentas.

NORMOGRAMA FISCAL

El marco jurídico del control fiscal colombiano, es el siguiente:

- Constitución política de Colombia
- Ley 42 de 1993, sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría
- Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal
- Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Decreto 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, e establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2789 de 2004, por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación.
- Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.
- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones
- Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

CONCLUSIONES

1. Tal como lo afirman estudiosos como Zygmunt Bauman, el debilitamiento de los lazos sociales es funcional a la expansión de los poderes globales, para los que la principal fuente de fuerza, como garantía de su invencibilidad, que el individuo está más ocupado de su futuro y propios miedos, mientras pierde su capacidad o interés en actuar en conjunto como un colectivo, todo ello, como resultado de las políticas neoliberales que fortalecen el individualismo sacrificando la colectividad y desembocando en una grave parálisis de política. Al respecto afirma que “tendemos a creer con igual firmeza que es poco lo que podemos cambiar –individualmente, en grupos o todos juntos” “creemos que sí, fuéramos capaces de producir un cambio, sería fútil e incluso poco razonable reunirnos a pensar un mundo diferente y esforzarnos por hacerlo existir si creemos que podría ser mejor que el que ya existe”²⁸²

El despertar de la sociedad colombiana, en cuanto a su rol activo en la construcción del Estado y en su intervención como sujeto controlador de lo público, conlleva a alejarse de posiciones como el fraccionamiento de la sociedad colombiana por estratos socioeconómicos, por colores de piel e incluso ubicación geográfica, así como también, evita que se llegue al error de atribuirle la falta de participación al legislador o al Estado como generador de políticas públicas en la materia, en tanto que dicha responsabilidad corresponde al ciudadano.

Si bien las dinámicas sociales, culturales y políticas y de violencia en Colombia, han menguado el impulso que requiere la ciudadanía para exigir sus derechos, es indispensable que los colombianos tomen conciencia de su papel en las dinámicas del Estado y en su capacidad de incidir en la merma de flagelos como la corrupción y en la construcción de una ética pública, a través de mecanismos como el ejercicio del control, dentro del sistema de control interno y del control fiscal.

²⁸² FERNÁNDEZ, Marta (compiladora) – 2006. Lecturas sobre pensadores sociales contemporáneos. Ediciones Signo. Buenos Aires. P. 72

2. El control interno es una herramienta fundamental para lograr una mejor administración pública en la medida que permite identificar falencias en el ejercicio de las funciones públicas y el distanciamiento con los objetivos perseguidos por las entidades públicas y con los fines esenciales del Estado.

Sin embargo y pese a que dicho sistema fue contemplado desde la Constitución Política de 1991 y regulado desde el año 1993, hasta el momento no ha ofrecido los resultados esperados, lo que se evidencia en los altos índices de corrupción del país y en la poca eficacia identificada por la Contraloría General de la República al evaluar dicho sistema en las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Una de las causas de las limitaciones del control fiscal, está dado por la falta de independencia del auditor interno, toda vez que, aunque se realizó un proceso de méritos para nombrarnos en el nivel nacional, en el territorial no se ha señalado nada y ,a pasar del tiempo continuando como empleados de libre nombramiento y remoción, se limita la objetividad del trabajo de auditoría interna.

Otro de los puntos neurálgicos de las limitaciones del control gubernamental, se relaciona con uno de sus componentes que parece haberse dejado de lado por el legislador y por el Departamento Administrativo de la Función Pública como órgano rector de políticas públicas en materia de control interno. Este componente es nada más y nada menos que el control ciudadano, que pareciera tener un papel de añadidura o adorno, más que protagónico o vital en el sistema.

En tanto que el sistema de control interno está compuesto por tres componentes esenciales: el control interno a cargo de cada entidad, el control externo a cargo de la Contraloría General de la República -en referencia al nivel nacional de la administración pública- y el control ciudadano, al existir una ausencia de uno cualquiera de los elementos, necesariamente genera una falacia en los resultados que se obtienen dentro del sistema, lo que arroja como resultado el cumplimiento de programas de auditoría, informes y de las mismas auditorias que no se ajustan a la realidad, limitando drásticamente el trabajo a desarrollar por la Contraloría General de la República.

Bajo este contexto, la auditoría interna debe ser abordada, como una herramienta que coadyuva al desarrollo de la gestión desde y para la entidad; como un instrumento que facilita la gestión de las entidades públicas, y al mismo tiempo como un insumo para la mirada crítica del ciudadano vigilante de los procesos administrativo y el adecuado manejo de los recursos públicos y de la obtención de los resultados esperados por parte de las diferentes entidades públicas y de los particulares que administran recursos públicos.

Es aquí en donde la ciudadanía, debe tomar un papel activo y crítico que lo lleve a ser partícipe de las dinámicas públicas, incluyendo por lo tanto la construcción y exigencia de una ética pública.

2. Desde hace varios años y cada vez con mayor fuerza, se ha planteado la necesidad de una modificación al sistema de control fiscal colombiano, orientado a dos puntos neurálgicos, que hasta el momento no han logrado materializarse en una reforma constitucional. De un lado, se encuentran propuestas para suprimir las contralorías territoriales, y por el otro, la supresión de la Auditoría General de la Nación.

En el 2003, a través de la Ley 796 de 2003²⁸³ se convocó a referendo para suprimir las contralorías territoriales, incluyendo la pregunta concreta, a fin de que las funciones fueran asumidas por la Contraloría General de la República. La propuesta se declaró no aprobada por no alcanzar el umbral.

En aquella oportunidad, el Contralor Antonio Hernández Gamarra señaló que el organismo de control, no estaba en condiciones de asumir las labores que adelantan las contralorías territoriales, por lo que requeriría una Ley de transición que le permitiera adaptarse al nuevo esquema. Por su parte, la Auditora General reconoció que nadie sabe a ciencia cierta cuánto será el ahorro si se suprimen las contralorías territoriales.

²⁸³ Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

En el año 2000, las contralorías territoriales ya habían sufrido una reestructuración, a través de la Ley 617, que las obligó a un ajuste fiscal. Las contralorías, excepto la General de la República, tuvieron que recortar sus presupuestos en 30,5 por ciento y sus nóminas en un 44 por ciento.

Mientras en el 2000 tenían un presupuesto de 252 mil millones de pesos y 7.947 funcionarios, en el 2002 su presupuesto bajó a 175 mil millones y redujeron el número de funcionarios a 4.471 (3.476 menos).²⁸⁴

En la actualidad, el Contralor General de la República, Edgardo Maya, llega a ente de control con la clara necesidad de introducir cambios estructurales al sistema de control fiscal colombiano, planteándose dentro de las alternativas la supresión de las contralorías territoriales²⁸⁵ para que las funciones sean asumidas en su totalidad por la CGR y la creación de un Tribunal de Cuentas, a fin de que el ente de control se dedique de manera exclusiva al ejercicio técnico del control fiscal.

Además del análisis técnico y jurídico que requiere una reestructuración del sistema del control fiscal colombiano, no puede desconocerse que cualquier modificación tiene unas implicaciones políticas fuertes, que de no ser manejadas correctamente pueden entabrar cualquier intento por lograr un control fiscal efectivo que se traduzca en una mayor inversión social del Estado colombiano, que permita mejorar las condiciones de vida de los colombianos e incluso erradicar la pobreza extrema en el territorio nacional.

Ya sea que se supriman las contralorías territoriales o que por el contrario se fortalezcan, lo cierto es que se requiere de un robustecimiento interno del ejercicio del control fiscal y de la ética de quienes se encargarán de dicho ejercicio a fin de evitar que al interior de los órganos de control se presenten problemas de corrupción como los relacionados con la ex contralora Sandra Morelli y varios de sus directivos,

²⁸⁴ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1035795>. Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Consultado el 03 de marzo de 2015

²⁸⁵ <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-contralorias-se-volvieron-un-nido-de-extorsion-edgardo-maya/400140-3> Publicado el 2014/08/23. Consultado el 08 de septiembre de 2014.

actualmente investigados fiscal, penal y disciplinariamente por presuntos hechos contrarios al deber ser del ejercicio del control fiscal.²⁸⁶

Bajo la misma orbita, el ciudadano colombiano debe apoderarse de lo público, capacitándose y entendiendo las dinámicas de manejo de los recursos públicos, para hacer un control oportuno y eficaz, que sumado a los esfuerzos de los entes de control, de lugar a un manejo de las finanzas públicas transparente y libre de cualquier intento de corrupción que atente contra la prosperidad general de los colombianos y la posibilidad de vivir en condiciones de vida dignas, teniendo al menos las necesidades básicas satisfechas y un mejor futuro para las presentes y futuras generaciones.

De igual forma, es preciso que la ciudadanía comprenda que la corrupción es un problema real y que los corruptos tienen nombre propio, como personas naturales y jurídicas, que deben identificarse, denunciarse y castigarse en las urnas, lo que implica necesariamente una mayor participación en la vigilancia del gasto público en cualquier lugar del territorio colombiano, una comprensión de las dinámicas públicas y una excelente memoria que no permita que escándalos de corrupción se presenten cada cierto tiempo, pero cada vez con mayores dimensiones.

En lo tocante con el órgano de control fiscal, el mismo debe ver al ciudadano como su mejor aliado, para lo cual debe brindarle herramientas de formación y orientación que le permitan realizar un control fiscal efectivo y oportuno. De igual forma, posee el gran reto de aventajar a los corruptos, para lo cual, debe entender con el mayor detalle posible, los por menores de los sectores que se encuentran bajo su vigilancia, a fin de encontrar los factores de mayor riesgo de pérdida de dinero, para controlarlo de manera oportuna.

²⁸⁶ La ex contralora General y varios de los directivos que la acompañaron en su gestión, se encuentran investigados por la Fiscalía General de la Nación por la celebración de contratos 233 y 244 de 2012, relacionados con el arrendamiento de una nueva sede para la entidad, que contaba con varias sedes propias en la ciudad de Bogotá.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO, Carlos Efrén. "Multiculturalismo en Colombia: política, inclusión y exclusión de poblaciones negras". Colombia: La Carreta Editores. 2005

AGUILAR, Luis F. (80). Tomado de: Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas. Ramón Rodríguez González (dir.) Editorial Neibiblo

ARANGUREN MOLINA, Mauricio. "Mi confesión", en el que Carlos Castaño da su versión del paramilitarismo en Colombia... Bogotá: Oveja negra 2002

Auditoría General de la nación. Banco Mundial. Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia. 24. 2011. Bogotá

BAGLEY, FERGUSON, García, Peralta y Tokatlian. Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos: De la narcodiplomacia y la simbología jurídica a la industria del placer. Septiembre- octubre 1991. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Serie Documentos Ocasionales No. 23. Bogotá

BOTERO TORRES, Raúl Alberto." Los discursos sobre la democracia en Colombia: diversidad y contradicción." Universidad Nacional de Colombia. 2014

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Vol II. 6ª Ed.: Argentina: Siglo XXI editores 2005

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. V. II. El poder de la identidad*. Siglo XXI editores. México: 2001.

CANSINO MUÑOZ- REPISO, José Manuel. Citado en *Evaluar al Sector Público Español*. Universidad de Cádiz publicaciones Universidad de Sevilla 2001.

EFS América Latina. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS América Latina. Contraloría General de la República. 2011

El tiempo.com

FERNÁNDEZ, Tomas Ramón óp. Cit., p. 25 citado en *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Rafael Bañon I Martínez. Ediciones Díaz de Santos. 1982

GÓMEZ LATORRE, Armando. Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República. óp. Cit., p. 85 Citado en Régimen del Control Fiscal. Diego Younes Moreno.

HERRERA FLORES, Joaquín, “Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto”, Libros de la Catarata, Madrid: 2005, pp. 32-33. Apud MEDICI, Alejandro. “El arraigo de Anteo: las lecciones políticas de Joaquín Herrera Flores. Revista de derechos humanos y estudios sociales.” No. 4 2010.

HEVIÁ, E.: Manual de auditoría interna. Centrum, Barcelona, 1989.

CASTELLS, Manuel. La era de la información. V. II. El poder de la identidad. México: Siglo XXI editores. 2001.

CASTELLS. Manuel. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Volumen II. El poder de la identidad. México: Siglo XXI 2007

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: 2003

CGR, “Informe sobre Calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno 2012 y 2015

CLAD. Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI". 2013

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 43º período de sesiones. Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General No. 21 sobre el derecho de todas las personas a tomar parte en la vida cultural. Adoptada el 20 de noviembre de 2009.

Corporación Viva la Ciudadanía. Memorias Cumbre Social y Política 2009. Bogotá: 2010

COGOLLOS AMAYA, Silvia. “El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá.” Universitas humanística no.63 enero-junio de 2007 Bogotá: 2007

De Sousa Santos, Boaventura. Descolonizar el saber, reinventar el poder. Ediciones Trilce. Uruguay. 2010.

DAFP. Modelo Estándar de Control Interno –MECI. 2014

EFS América Latina. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las Contraloría General de la República. 2011

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio La eficacia simbólica...óp. Cit., Citado en Múltiples derechos, la misma: la eficacia simbólica de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas en Colombia. Michael Cruz Rodríguez. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2012

GÓMEZ LATORRE, Armando. Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República. Citado en Régimen del Control Fiscal. Diego Younes Moreno.

GONZÁLEZ LACA, Edmundo. Corrupción colectiva. Instituto Nacional de Administración Pública. México: 2005

Guía Rol de la Oficina de Control Interno. Departamento Administrativo de la Función.

GUNSTEREN, Van. apud JELIN, Elizabeth. "Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina, en: Ágora. Cuadernos de estudios políticos", año 3, Nr. 7: Ciudadanía en el debate contemporáneo. Argentina: 1997

HEVIÁ, E.: Manual de auditoría interna. Centrum, Barcelona, 1989

HERRERA FLORES, Joaquín. *Hacia una visión compleja de los Derechos Humanos*. El vuelo de Anteo. Derechos Humanos y crítica a la razón liberal. Bilbao: Desclee de Brouwer.

HERNÁNDEZ YASNÓ, Adriana ¿Cómo sería el futuro de los movimientos sociales en Colombia? Accesible en http://www.antroposmoderno.com/antro-articulo.php?id_articulo=1153.

JELIN, Elizabeth. "Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina, en: Ágora." Cuadernos de estudios políticos, año 3, Nr. 7: Ciudadanía en el debate contemporáneo. Argentina: 1997

POSADA CARBÓ, Eduardo. "El desafío de las ideas: ensayos de historia intelectual y política en Colombia", Medellín: Universidad Eafit 2003.

Sentencia C-167 de 1995

Sentencia C-499 de 1998

Sentencia C-1192/00

Sentencia C- 716 de 2002

Sentencia C-553/10

Sentencia C- 541- 11

Sentencia C-599 de 2011

Sentencia C-643 de 2012

SOUSA SANTOS, Boaventura “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos.” De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad. Siglo del Hombre – Uniandes, Bogotá: 1998

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo. Santafé de Bogotá: Banco de la República. 2001.

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva historia de Colombia, volumen II (capítulo 15 Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis), Editorial Planeta, Bogotá: 1989.

LEVY, Pierre. *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona: Editorial OUC. 2004

LOSADA LORA, Rodrigo y Eduardo Vélez Bustillo. Centro de Investigación Económica y Social- Fedesarrollo. 1979.

LÓPEZ OBREGÓN, Clara. “Control Fiscal Territorial, realidad y propuesta de mejoramiento”. U. del Rosario. 2006

MANUAL TÉCNICO DEL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO COLOMBIANO MECI. Departamento Administrativo de la Función Pública. 2014

MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier. “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad.”

MEDICI, Alejandro. “El arraigo de Anteo: las lecciones políticas de Joaquín Herrera Flores. Revista de derechos humanos y estudios sociales”. No. 4 2010.

MELO, Jorge Orlando. *Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana*. Biblioteca virtual Banco de la República.

MERCHÁN, Rafael. “Tramitomanía y desarrollo”. Semana.com. Visto septiembre 15 de 2011

MIEDES UGARTE, Begonia. Elaboración de una hipótesis de actor socio-económico e implicaciones metodológicas. Universidad de Huelva, España: 2001.

MONTES SARMIENTO, María Alejandra y PEREA GARCÉS, María del Rosario *¿Cómo el narcotráfico ha influido en la política criminal colombiana? 1978- 1997.* Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. 2005

MORELLI, Rico Sandra. Informe de Gestión al Congreso de la República. Por un control oportuno y efectivo. 2014

MORENO VINADER, Jorge Daniel. De la dependencia a la independencia, medios para fortalecer la objetividad. Congreso Latinoamericano de Auditoría Interna. Paraguay. 2012.

MONTOYA BRAND, Mario. "La instrumentación política de la corrupción." Revista Estudios Políticos, No. 16, Universidad de Antioquia, Medellín: 2000.

Provincia de Córdoba. Administración financiera Gubernamental. Un enfoque comparativo entre la Nación y la Provincia de Córdoba. Ministerio de finanzas. 2015

RESTREPO MEDINA, Manuel y otros. Universidad del Rosario. 2008. Control Fiscal Territorial: Construcción de un Modelo de Contraloría Tipo.

RINCÓN PATIÑO, Rafael. (compilador) *Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad.* Medellín: Instituto Popular de Capacitación. 2005

ROUSSEAU, Jean-Jacques. El contrato social o principios del derecho político. Londres. 1832

TÉLLEZ Trejo, Benjamín Rolando – 2008. Cengage Learning Editores, 2004

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo. Santafé de Bogotá: Banco de la República. 2001

ZULETA, Estanislao. "La participación democrática en Colombia", *Revista Universidad de Antioquia*, 56(212), Medellín, abr.-jun., 1988